

Esther Barbé Izuel (editora)

Entre la irrelevancia internacional
y el aprendizaje institucional:
La presidencia española
de la Unión Europea (2010)



ESTHER BARBÉ IZUEL (Editora)

ENTRE LA IRRELEVANCIA INTERNACIONAL
Y EL APRENDIZAJE INSTITUCIONAL:

La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)



Institut Universitari d'Estudis Europeus
UAB-Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona
www.iuee.eu

ISBN 10: 84-95201-31-3
ISBN 13: 978-84-95201-31-7
Depósito Legal: B-3910/11

Maquetación: GAM Imprenta Digital, S.L.
Impreso en GAM Imprenta Digital, S.L.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN por Esther Barbé Izuel *pág.* 11

INTRODUCCIÓN

Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: un marco de análisis para la presidencia española de la Unión Europea

Esther Barbé Izuel *pág.* 15

PARTE I. INSTITUCIONAL

Una presidencia que busca cómo encajarse en el nuevo marco institucional

Paqui Santonja *pág.* 25

Preparando la última presidencia del Consejo de la UE: algunos entresijos de la gestión española de la política europea

Laia Mestres *pág.* 33

La presidencia española ante el papel reforzado del Parlamento Europeo en política exterior: el nuevo rol de mediación interinstitucional

Anna Herranz Surrallés *pág.* 41

La percepción de la presidencia española del Consejo de la UE en la prensa extranjera

Michal Natorski *pág.* 49

PARTE II. AGENDA TEMÁTICA

La energía en la presidencia española del Consejo de la UE 2010: una ambición truncada

Francisco Pérez *pág.* 61

La política exterior del clima después de la COP15: Copenhague, Madrid y Cancún vía Bruselas

Oriol Costa *pág.* 69

Gobernanza económica: cumpliendo con la agenda en un entorno especialmente difícil para España.

Montserrat Millet, Patricia García-Durán, Elisa Casanova *pág.* 77

Inmigración y asilo: aprendiendo a gestionar la agenda a largo plazo

Raül Hernández i Sagrera *pág.* 85

ÍNDICE

Ni carne ni pescado: el perfil español en el ámbito de control de armas
Benjamin Kienzle, Martijn Vlaskamp pág. 93

Entre la iniciativa y la pérdida de competencias: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)
Alfons González, Nicole Jenne pág. 99

La política de cooperación al desarrollo y con África subsahariana en la presidencia española del Consejo de la UE: cubriendo el expediente
Federico Guerrero pág. 107

Las políticas de igualdad y el impulso a la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos: hitos de una política discreta
Laia Tomàs Vinardell pág. 117

Procesos de ampliación de la UE: con algún esfuerzo y una buena dosis de suerte
Elisabeth Johansson-Nogués pág. 125

PARTE III. AGENDA GEOGRÁFICA

El mediterráneo y el conflicto israelí: dos caras de una misma moneda
Eduard Soler i Lecha..... pág. 135

El Partenariado Oriental: la gestión eficaz de unos objetivos modestos
Michal Naturski pág. 143

Relaciones con la Federación Rusa: la marginación en la agenda española de un tema prioritario para la UE
Francesc Serra pág. 149

Poco ruido, algunas nueces y un futuro menos incierto: las relaciones euro-latinoamericanas
Juan Pablo Soriano pág. 157

La apuesta española por Cuba: entre la renuencia castrotrista y el escepticismo europeo
Ángel Bermúdez pág. 165

ÍNDICE

¿Bienvenido, Mister Obama? España y el desafío de las relaciones transatlánticas

Benjamin Kienzle pág. 173

Con el paso cambiado: las relaciones sino-europeas

Roger Serra pág. 179

Bibliografía sobre presidencia

española de la UE pág. 187

Anexo sistematizado sobre la actividad de la UE

en materia exterior durante la presidencia

española pág. 193

AUTORES

Barbé Izuel, Esther: Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona, coordinadora del programa de investigación "Seguridad, poder y multilateralismo en un mundo global" en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals y directora del Observatorio de Política Exterior Europea.

Bermúdez, Ángel: Investigador asociado al Observatorio de Política Exterior Europea.

Casanova, Elisa: Profesora colaboradora de Organización Económica Internacional e Integración Europea de la Universitat de Barcelona.

Costa, Oriol: Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona.

García-Durán, Patricia: Profesora de Organización Económica Internacional e Integración Europea de la Universitat de Barcelona.

González, Alfons: Profesor titular de escuela universitaria del área de Derecho Internacional Público de la Universitat Rovira i Virgili.

Guerrero, Federico: Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona y coordinador académico del Máster en Políticas Europeas de Cooperación al Desarrollo (Máster Eurocoop) del IUEE.

Hernández i Sagrera, Raül: Investigador predoctoral en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

Herranz Surrallés, Anna: Investigadora posdoctoral Juan de la Cierva en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

Jenne, Nicole: Asistente de investigación en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals y coordinadora académica del Máster en Conflictología de la Universitat Oberta de Catalunya.

AUTORES

Johansson-Nogués, Elisabeth: Investigadora visitante en la London School of Economics and Political Science e investigadora asociada al Institut d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Kienzle, Benjamin: Investigador posdoctoral en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

Mestres, Laia: Investigadora del Gabinete de Presidencia, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB).

Millet, Montserrat: Profesora Titular de Organización Económica Internacional e Integración Europea de la Universidad de Barcelona.

Natorski, Michal: Investigador posdoctoral de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Pérez, Francisco: Investigador, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB).

Santonja, Paqui: Asesora ejecutiva en el Gabinete del Secretario de Estado para la Unión Europea durante la Presidencia española de la UE. Actualmente es asesora en el Ministerio de Política Territorial.

Serra, Francesc: Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Serra, Roger: Investigador asociado al Observatorio de Política Exterior Europea.

Soler i Lecha, Eduard: Investigador principal, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB).

Soriano, Juan Pablo: Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Tomàs, Laia: Investigadora asociada al Observatorio de Política Exterior Europea.

Vlaskamp, Martijn: Investigador predoctoral en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

PRESENTACIÓN

Esther Barbé Izuel

El presente volumen es el resultado de un trabajo en equipo. No es la primera ni será la última (estoy segura) vez que el Observatorio de Política Exterior Europea (Obs) se enfrenta al ejercicio de analizar la interacción entre la política exterior española y la acción exterior de la Unión Europea. El Obs, acreditado por la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) de la Generalitat de Catalunya como Grupo de Investigación Consolidado (2009 SGR-990), ha hecho de la interacción entre los niveles de análisis propios de la elaboración de las políticas exteriores de los estados europeos (estatal, europeo, internacional) una de sus tres líneas de trabajo. Las otras dos están centradas, la primera, en las relaciones de vecindad de la Unión Europea, con los socios del sur (Mediterráneo) y del este y, la segunda, en las dinámicas del sistema multilateral y las funciones que en él ejerce la UE como creadora y receptora de normas internacionales. El programa de trabajo del Obs para el período 2009-2013, en tanto que SGR-990, consiste en desarrollar actividades (publicaciones, seminarios, participación en proyectos de investigación internacionales) que abarcan las tres líneas de investigación.

En esta ocasión, el lector se encuentra frente a un ejercicio que entra de lleno en las preocupaciones de investigación propias de una agenda centrada en la interacción entre la UE y la política exterior de los estados miembros, con especial atención al papel de las presidencias rotatorias. El Obs ya ha realizado este tipo de ejercicio con anterioridad. En 2002, se publicó una primera monografía colectiva en la que se sometió a análisis la presidencia española de la UE, de 2002 (España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional). En 2004, con motivo del final de la etapa Aznar al frente del gobierno, el Obs publicó un monográfico digital (España en Europa 1996-2004) que, de la misma manera que la publicación de 2002, incidía en una serie de preguntas de investigación que tenían que ver con la europeización de la política exterior española (agenda y método), con su capacidad de liderazgo para proyectar ideas o intereses españoles a la agenda europea y con su estrategia de coaliciones en el marco de la UE. Por las circunstancias extraordinarias que desgraciadamente rodearon a las elecciones de 2004 (atentados del 11-M), el monográfico tuvo un impacto destacado, si atendemos al número de visitas recibidas en la página web, a las instituciones que nos pidieron vincular nuestra publicación a sus páginas web y, entre ellas, hay que destacar que EUObserver publicó como comentario su artículo introductorio, en versión inglesa, (E. Barbé, Aznar: thinking locally, acting in Europe), calificado como lectura de máxima relevancia. Finalmente, en 2008, el Obs publicó un nuevo monográfico digital sobre los mismos supuestos de partida (europeización, liderazgo, coaliciones) y en

torno a la primera legislatura Zapatero, titulado España en Europa 2004-2008, en el que se llevaba a cabo el mismo tipo de ejercicio que en las publicaciones anteriores: la triangulación del análisis, donde dos vértices (España y Europa), más o menos próximos en el fondo y en la forma, interactúan entre sí, o no, en sus relaciones con el tercer vértice (mundo). Así, España, Europa y el mundo (interactuando) constituyen el foco de atención de las tres publicaciones ya apuntadas (localizables en la sección Obs de www.iuee.eu).

En suma, la presente publicación tiene un valor acumulativo en términos de investigación y de producción científica. De ahí que este Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010) deba ser entendido como un balance de la presidencia española al frente de la agenda exterior de la UE, pero también como un referente para los estudiosos de la política europea de España, por un lado, o de la acción exterior de la UE, por el otro, que se suma a la línea de análisis seguida por el Obs a lo largo de casi una década de trabajo.

El primer capítulo de este volumen, que hace funciones de introducción, va a presentar las preguntas fundamentales que se plantea esta monografía en el marco analítico de la europeización, determinante en esta línea de trabajo del Obs, y tomando siempre en consideración los diversos niveles de análisis (español, europeo, internacional). El resto de la monografía está conformada por tres secciones: institucional, temática y geográfica. En este caso, la dimensión institucional adquiere un relieve destacado (la propia referencia del título de la obra al “aprendizaje institucional” así lo sugiere), al coincidir la presidencia española con el desarrollo de las novedades institucionales del Tratado de Lisboa que afectan, de manera especial, a la acción exterior de la UE. Los breves que conforman dichas secciones (cuatro para la institucional, nueve para la temática y siete para la geográfica) son ejercicios en los que, de manera sistematizada (sistemática justificada en el breve introductorio) y sucinta (de ahí el nombre de breves) se aborda lo que, en nuestra opinión, constituye los temas fundamentales para entender cuál ha sido el cometido de España a la hora de gestionar el papel de Europa en el mundo, en momentos de “irrelevancia internacional”, término utilizado en el título mismo de esta obra. La monografía se completa con una recopilación bibliográfica y con un anexo sistematizado sobre la actividad de la UE en materia de acción exterior durante la presidencia española.

El resultado de esta obra se debe sobre todo a sus autores, un grupo de investigadores (mayoritariamente jóvenes doctores) que coinciden en su interés por la acción de la UE en el mundo desde perspectivas diferentes (agendas temáticas o geográfi-

cas, planteamientos teóricos o propuestas prácticas) y desde ámbitos diversos (universidad, administración, think tanks, institutos de investigación). Todo ello ha enriquecido el trabajo del Obs a lo largo de los años, un órgano flexible en el que convergen cuatro instituciones (Institut Universitari d'Estudis Europeus, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, Universitat Autònoma de Barcelona y Fundación Cidob) y que se ha convertido en un referente de excelencia académica. A los autores les agradezco el esfuerzo realizado para ajustarse al calendario (la presidencia acabó en el mes de julio, un momento poco favorable para iniciar trabajos académicos) y al modelo de análisis. En la lista de agradecimientos no puedo dejar de mencionar a los comentaristas (Mariola Urrea, Ignacio Molina y Ferran Tarradellas) y a los presidentes de sesión (Ramón Torrent y Esther Zapater) que participaron en el seminario de discusión de los breves aquí publicados, organizado por el Institut Universitari d'Estudis Europeus, en el marco de su Centro de Excelencia Jean Monnet. Un agradecimiento especial se merece Laia Tomás, cuyo trabajo ha sido fundamental para la edición técnica de la obra, así como Lucía Popartan, clave para la organización del seminario de discusión. Finalmente, el apoyo institucional de la directora del Institut Universitari d'Estudis Europeus, Blanca Vilá, ha sido fundamental para el Obs, en general, y para esta publicación, en particular. El ambiente de trabajo y de discusión existente en el IBEI (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals) ha sido un gran acicate para éste y otros proyectos en los que están implicados miembros del Obs. Finalmente, hay que destacar que esta publicación se inscribe en el programa de trabajo del SGR-990, financiado por la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) de la Generalitat de Catalunya.

INTRODUCCIÓN

ENTRE LA IRREVELANCIA INTERNACIONAL Y EL APRENDIZAJE INSTITUCIONAL: Un marco de análisis para la presidencia española de la Unión Europea

Esther Barbé Izuel

“Para que la UE produzca resultados en consonancia con sus ambiciones, será necesario que asuma un papel mucho más decidido en la escena internacional (...) o corre el riesgo de quedarse atrás”¹

La presidencia española de la Unión Europea del primer semestre de 2010 ha sido una presidencia única, que sus mismos protagonistas han definido como presidencia de transición. Una transición entre el viejo y el nuevo modelo, impuesto por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor poco antes del inicio de la presidencia rotatoria de España. ¿Cómo ha afectado el desarrollo del Tratado de Lisboa a la presidencia española? Ésta es una pregunta fundamental. Por ejemplo, el gobierno español, que preparó la presidencia con el viejo modelo, había previsto la organización en Sevilla, en el mes de febrero, de una cumbre extraordinaria en la que Felipe González, como presidente del “Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE en 2030”, debía hacer entrega del Informe elaborado por dicho Grupo. En febrero no se celebró dicho encuentro, sino un Consejo Europeo extraordinario en Bruselas convocado, con el nuevo modelo del Tratado de Lisboa, por su presidente, Herman Van Rompuy, y centrado en la crisis financiera griega. El Informe fue, finalmente, presentado en el mes de mayo a Van Rompuy. Estos hechos son representativos de cambios fundamentales, como la introducción de la figura del presidente del Consejo Europeo, que han hecho de la presidencia española un momento de aprendizaje institucional. La presidencia española se ha quedado “coja”² si tomamos en consideración que la presidencia no era sólo un acto de gestión de la agenda europea sino un acto de reconocimiento político del país que la ejercía. Y es evidente que la presentación al Consejo Europeo por parte de Felipe González, en la ciudad de Sevilla, del Informe elaborado por su Grupo de Sabios hubiera constituido un acto simbólico de reconocimiento a su trayectoria europeísta y, por ende, a la de España.

La presidencia española ha quedado pues, constreñida por la nueva arquitectura institucional diseñada por el Tratado de Lisboa, que afecta de manera muy especial a la acción exterior; ahora bien, en momentos de aprendizaje. Lo que ha hecho que, en más de una ocasión, la presidencia española desempeñara papeles que ya no le corresponderían a la presidencia rotatoria en situación de madurez institucional de la Alta

¹ “Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE 2030”, mayo 2010.

² Véase MANGAS, Araceli, “El Tratado de Lisboa dejó coja a la presidencia española”, *La Nueva España*, 21 de julio de 2010.

Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (como se puede ver en esta monografía, en el caso de la Política Común de Seguridad y de Defensa).

Asimismo, la presidencia española se desarrolla en un momento internacional difícil para la UE. Como señala el Informe del Grupo de Reflexión, recogido más arriba, Europa corre peligro de “quedarse atrás” en un mundo en el que el poder se desplaza: “En los próximos veinte años no sólo habrá varios polos de poder, sino que el centro de gravedad del mundo se habrá desplazado también: hacia Asia y el sur del planeta”.³ Lo que genera un discurso, cada vez más instalado, sobre la irrelevancia de Europa en el actual contexto internacional; aunque, en algunos casos, la irrelevancia internacional es vista como una oportunidad europea. Así, Guy Verhofstadt, ex primer ministro belga y actual líder del grupo liberal en el Parlamento Europeo, considera que el actual temor a la irrelevancia de Europa en el mundo podría ser un acicate para avanzar en el proyecto europeo, de la misma manera que el temor a la guerra lo originó.⁴

Este capítulo de introducción a la presente monografía utiliza ambos parámetros (irrelevancia internacional y aprendizaje institucional) para establecer la pauta de análisis aplicable a los capítulos que constituyen esta obra, en la que, como veremos, destaca el impacto que ha tenido la nueva arquitectura institucional sobre la presidencia de 2010 en materia de acción exterior, diferenciándola de las anteriores experiencias españolas (1989, 1995 y 2002).

Problemas de prestigio internacional

La referencia al desplazamiento del poder en el contexto internacional es una constante en el discurso de los representantes europeos de los últimos años. La experiencia de diciembre de 2009, en Copenhague, donde la UE pasó de ser el líder en materia de lucha contra el cambio climático a estar fuera de la mesa en la que se adoptaban las decisiones ha sido un shock traumático. El Acuerdo de Copenhague, pactado entre Estados Unidos, China, India, Sudáfrica y Brasil, es el peor de los escenarios para una Europa que ve alejarse a su aliado natural (Estados Unidos) y que constata el ascenso de los BRIC no sólo en el terreno del crecimiento económico sino de la elaboración de las normas para la gobernanza global. El “estado de parálisis” en que quedó la UE, tal y como recoge el capítulo de esta monografía sobre cambio climático, es un buen ejemplo de esa “irrelevancia”, sobre todo por el simbolismo que la política europea única y decidida en materia de cambio climático tiene a efectos de la ciudadanía europea y del liderazgo multilateral.

La lucha contra el cambio climático no es un ámbito en el que la presidencia española hubiera previsto ir más allá de la gestión de la agenda. La situación de trauma post-Copenhague no encuentra en la presidencia española un dinamizador que, por otra parte, como se apunta en esta monografía, es un rol que muy probablemente

³ “Proyecto Europa 2030”, op.cit.

⁴ Véase “Will Germany now take centre stage?”, *The Economist*, 23 de octubre 2010.

pasará a desempeñar la Comisión. Si la lucha contra el cambio climático es un ámbito residual para la agenda española, no se puede decir lo mismo de otra área fundamental, en la que converge el semestre español con la percepción de crisis europea: el ámbito de la gobernanza económica, en el que el tema estrella del programa de la presidencia era la aprobación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo “Europa 2020”. Como se apunta en el capítulo de este volumen dedicado a gobernanza económica, la presidencia española pasó a jugar un papel “residual”, a raíz de la crisis de la deuda griega y los problemas posteriores de contagio a otros países de la zona euro (entre ellos, la propia España).

El problema de la irrelevancia de Europa en el mundo (simbolizada por el Acuerdo de Copenhague o por las dificultades griegas, que debilitan la fortaleza monetaria del euro) pasa a ser un problema de irrelevancia de España en Europa. Un indicador de ello, como se apunta en esta monografía, es la marginación de la presidencia rotatoria en todo el proceso de gestión de la crisis griega. Si, por una parte, es lógico, atendiendo a las responsabilidades institucionales de las presidencias del Eurogrupo, del Consejo Europeo y de la Comisión, por otra parte, se constata que las iniciativas políticas, gestionadas por el presidente del Consejo Europeo, van a proceder de Francia y Alemania, sin que la presidencia española liderara iniciativa o propuesta alguna. Su función ha sido estrictamente administrativa (coordinación con la presidencia del Consejo Europeo para la convocatoria de reuniones), careciendo de visibilidad política. “Ni España está ni se le espera”⁵ es el título significativo de un artículo sobre la ausencia española (en este caso de gobierno y oposición) en el debate europeo sobre las medidas de austeridad presupuestaria que han dominado la agenda del año 2010.

Como apunta, de manera amplia, la prensa extranjera España adolece de credibilidad y sufre una erosión de liderazgo en la escena europea e internacional, derivada de sus problemas económicos. La revista *The Economist*, tituló de manera simbólica en su primer número del año 2010 “España ahora lidera la Unión Europea, pero no con el ejemplo”.⁶ Este monográfico aborda en un capítulo, de manera específica, el tema de la percepción de la presidencia española en el exterior, recogiendo una amplia muestra de cómo la presidencia de la UE, en este caso, no ha servido a España para ser reconocida internacionalmente, sino al contrario. Los problemas económicos de España más sus errores estratégicos al diseñar los objetivos de la presidencia (que veremos a continuación), así como el aprendizaje institucional en el marco del desarrollo del Tratado de Lisboa, han generado un contexto nada propicio para prestigiar a España en Europa y en el mundo. En suma, el título de “Una España confusa en una Europa desorientada”⁷ resume perfectamente el contexto internacional en el que se mueven España y Europa durante el primer semestre de 2010.

⁵ VIDAL FOLCH, Xavier, “Ni España está ni se la espera”, *El País*, 30 de septiembre 2010.

⁶ “Old Spanish Practices. Spain now leads the European Union, but not by example”, *The Economist*, 7 de enero 2010.

⁷ TORREBLANCA, José Ignacio, “Una España confusa en una Europa desorientada”, *Política Exterior*, núm. 133, 2010, pp. 45-60.

“Presidencia transformadora, no gestora”

La presidencia de la UE ha sido tradicionalmente considerada una fuente de prestigio, a nivel internacional para el país que la ejercía, y a nivel interno, para el gobierno que la gestionaba. En buena medida, las anteriores presidencias españolas (en 1989, 1995 y 2002) cumplieron con dicho supuesto. Lo que no se aplica a la presidencia de 2010. Presidencia que, de entrada, el gobierno español plantea como “una presidencia transformadora, no gestora”.⁸ Lo que inmediatamente remite a una presidencia con capacidad propositiva y de liderazgo. Como se recoge en este volumen, en el capítulo dedicado a la preparación de la presidencia, ésta ha sido la “última preparada con la maquinaria tradicional y la primera ejercida con la instrumentación de Lisboa”. Ello situaba a la presidencia española frente a un nuevo terreno de juego con reglas aún no claras, que aquí hemos definido como “aprendizaje institucional”, y la hacía deudora de la experiencia previa. En 1989, lo más importante fue demostrar capacidad de gestión. Era la prueba de fuego del recién llegado y se pasó con nota alta. En 1995 se demostró capacidad de propuesta. España europeizó su agenda mediterránea gracias a la puesta en marcha del Proceso de Barcelona, favorecido por la oportunidad que había creado el proceso de paz en Oriente Medio. En 2002, la presidencia se situó en el contexto del mundo post-11S y ello facilitó el liderazgo español en una agenda donde la lucha contra el terrorismo pasó a ocupar un papel destacado.

La presidencia de la UE se considera un instrumento de europeización, que comporta varias dinámicas, en vertical (top-down, adaptación del estado a las normas, política y valores transmitidos por las instituciones europeas, y bottom-up, proyección a la agenda europea de las ideas y de los intereses del estado) y en horizontal, como mecanismo de socialización de la administración nacional en las instancias europeas. El proceso de europeización, en el caso de la acción exterior que nos ocupa, tiene lugar a través de las funciones que ha cumplido tradicionalmente la presidencia rotatoria: primero, gestionar la agenda existente; segundo, reforzar la identidad diplomática nacional en el marco de la UE, y tercero, tener liderazgo y capacidad de propuesta (perfil de la propia presidencia).

La capacidad de gestión de la presidencia española, en 2010, ha sufrido el desafío del desarrollo del Tratado de Lisboa y de la lentitud en la organización de la maquinaria institucional (la misma Comisión Europea no se puso en funcionamiento hasta el mes de marzo). El capítulo de esta monografía dedicado al encaje de la presidencia en el nuevo marco institucional plantea las dificultades a las que se ha visto enfrentada la presidencia española y que tienen que ver no sólo con la gestión ad extram de la actividad europea (organización de todo tipo de reuniones) sino con la construcción de la nueva maquinaria institucional (Servicio Europeo de Acción

⁸ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “Discurso y posterior coloquio del Presidente del Gobierno para presentar los objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea en un acto organizado por la Asociación de Periodistas Europeos”, Madrid, 12 de febrero de 2009.

Exterior, bajo el liderazgo de la Alta Representante), con la coordinación con las nuevas figuras (Presidente del Consejo Europeo, Alta Representante) y, sobre todo, con el aprendizaje de una nueva arquitectura institucional en la que la presidencia rotatoria ha perdido buena parte de sus atribuciones políticas (presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Relaciones Exteriores, representación exterior de la Unión), si bien la propia situación de transición (amplia dedicación de la Alta Representante a la creación del Servicio de Acción Exterior) dejó en manos de la presidencia rotatoria cierto capital político en la actuación internacional, como veremos a continuación.

En suma, la presidencia española de 2010 ha sido una presidencia de gestión. Lo que no desmerece en este caso, dado que la gestión supone la propia construcción de la maquinaria institucional. Ahí, Rodríguez Zapatero falló al negar el valor de la gestión y perseguir objetivos de transformación. España, de esta manera, ha participado como actor directo (presidencia rotatoria) en la transición hacia el nuevo modelo, sin que nadie pueda tildar al semestre español de obstruccionismo en la implementación de la nueva maquinaria institucional. Es más, como apunta el capítulo de esta monografía dedicado al Parlamento Europeo, la presidencia española ha puesto de relieve nuevas funciones para la presidencia rotatoria, como la de mediación interinstitucional.

Ambición en la agenda española

Todos los análisis sobre la presidencia española de 2010 destacan el carácter ambicioso del programa de la presidencia española (la presidencia transformadora, ya citada), que pecaba de dos defectos: por una parte, no haber tenido en cuenta que la presidencia rotatoria en el nuevo marco de Lisboa veía claramente limitadas sus posibilidades de mediación y de liderazgo político y, por otra parte, perseguir objetivos en ámbitos en los que no existe un amplio acuerdo entre los Veintisiete estados miembros de la UE (energía, ampliación a Turquía, inmigración, cooperación al desarrollo), bajo un discurso general centrado en dinámicas transversales (innovación e igualdad).

La lectura de los capítulos de esta monografía dedicados a la agenda temática y a la agenda geográfica permiten claramente distinguir entre aquellos temas para los que la presidencia, con voluntad de agenda setter, diseña objetivos, más o menos ambiciosos (energía, cooperación al desarrollo, el ámbito de igualdad dentro de los derechos humanos, Política Común de Seguridad y de Defensa, inmigración, América Latina, Cuba, Mediterráneo y Oriente Medio, Estados Unidos) y aquellos en los que, de manera genérica, adopta claramente un perfil pragmático y de gestión (no proliferación, medio ambiente, África, ampliación, derechos humanos, Rusia, China, Partenariado Oriental). Lo que no obsta para que en algunos ámbitos, caso de las relaciones con China, la presidencia española dejara de lado su pragmatismo para hacer avances problemáticos (anunciar el debate en la UE para levantar el embargo de armas a China), rápidamente rectificados, o, en otros casos en los que España perseguía obje-

tivos de largo alcance, como es el caso, aunque ambiguo, de Cuba (revocar la posición común de 1996 y negociar un acuerdo bilateral), pero bloqueados por el desarrollo de los acontecimientos en la isla durante el semestre de presidencia española.

La ambición de la agenda española, generadora de expectativas que en muchos casos se han visto frustradas, nos remite a funciones más arriba señaladas (reforzar la identidad diplomática española o ejercer el liderazgo político, mediante propuestas concretas). Ambas funciones aparecen en más de un capítulo de las agendas temática y geográfica. El programa de la presidencia centraba buena parte de dicha identidad diplomática en torno a la celebración de tres cumbres, en territorio español: la de la Unión por el Mediterráneo (UpM), la cumbre UA-América Latina y Caribe y la cumbre UE-Estados Unidos. La anulación de esta última, por voluntad del presidente Obama, puede explicarse por la irrelevancia internacional de la UE, ya mencionada, pero, sin duda, es un fracaso de la capacidad propositiva de la presidencia española, si tenemos en cuenta su interés en la concreción de una Nueva Agenda Transatlántica durante el semestre español. A finales de 2009, Javier Solana daba la voz de alerta al apuntar que sólo si la UE tiene una estrategia clara y conjunta se ganará la atención estadounidense⁹. La falta de atención estadounidense a la gran estrategia de la presidencia española no obstó para que la misma desempeñara funciones de facilitadora, mediante su mediación interinstitucional, a la hora de sacar adelante un acuerdo entre la UE y Estados Unidos en materia de transacción de datos bancarios (acuerdo Swift), rechazado inicialmente por el Parlamento Europeo. La función de mediación desempeñada por la presidencia española merece la atención de los capítulos de esta monografía dedicados al Parlamento Europeo y a las relaciones con Estados Unidos.

Es paradigmático, en términos de reforzamiento de la agenda diplomática española, el esfuerzo realizado por la administración española para la organización de la cumbre de la UpM y para la puesta en marcha de su secretariado en Barcelona. La cumbre era un desafío político, de primer orden, y tiene mucho de simbólico (capacidad de convocatoria a nivel de jefes de estado y de gobierno) y el secretariado era necesario para lanzar definitivamente la UpM, con un carácter mucho más funcional (proyectos técnicos) que normativo. De ahí seguramente el lenguaje utilizado por la vicepresidenta Fernández de la Vega, al apuntar que la presidencia española persigue en el Mediterráneo “resultados concretos, tangibles”¹⁰. Resultados que, como esta monografía apunta, están vinculados al reverso de la moneda: el conflicto israelo-palestino. Conflicto que impidió la celebración de la cumbre.

⁹ SOLANA, Javier, “*Europe in the World*, conferencia en la Kennedy School of Government (Universidad de Harvard)”, Boston, 17 de septiembre de 2009.

¹⁰ “Comparecencia, a petición del Gobierno, de la Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno (Fernández de la Vega Sanz) ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar del programa y las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea [y] acerca de las directrices de actuación para la Presidencia española de la Unión Europea en 2010”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, núm 81, Sesión núm. 21, 27 de octubre de 2007.

El otro gran ámbito de identidad diplomática española, América Latina, ha dado lugar en la presidencia de 2010 a una agenda propositiva para la Asociación Bi-regional UE-América Latina y Caribe. La relación euro-latinoamericana ha sido uno de los pocos ámbitos en los que la presidencia española ha mostrado una capacidad exitosa de liderazgo y de propuesta (decisión de crear un nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina, cuya eficacia dependerá de los recursos que se puedan movilizar; un Plan de Acción, con compromisos verificables; un diálogo bi-regional sobre cambio climático y una Fundación UE-América Latina y Caribe, instrumento para reforzar el debate y dar mayor visibilidad a la Asociación Bi-regional). A lo largo de estas páginas se encontrarán algunos otros ejemplos de éxitos concretos derivados de propuestas de la presidencia española, como es el caso de la introducción en la agenda europea de la protección de menores inmigrantes no acompañados.

Pauta de lectura

La presente monografía está dividida en tres apartados. El primero de ellos, de carácter institucional, nos permite situar en términos generales uno de los parámetros de mayor impacto en la presidencia española: el desarrollo del Tratado de Lisboa. Está formado por cuatro breves, centrados en el análisis del semestre español y dedicados, respectivamente, al encaje de la presidencia española en el nuevo marco institucional, a los efectos que el nuevo rol del Parlamento Europeo tiene sobre las funciones de la presidencia rotatoria, a la preparación de la presidencia desde el ámbito español y a la percepción que de la presidencia española se ha tenido en el exterior, a través de la prensa europea.

Los otros dos apartados: agenda temática y agenda geográfica reúnen una serie de breves en los que se siguen unas pautas generales:

1. Pauta político estructural, centrada en identificar el contexto europeo del tema y el programa de la presidencia española, definiendo cuál es el perfil de partida de la presidencia: gestor de la agenda o voluntad propositiva.
2. Pauta institucional y de gestión, que lleva a establecer cómo afecta el desarrollo del Tratado de Lisboa al tema en estudio; cómo ha gestionado el tema la presidencia y a qué momento de la gestión respondía (agenda setting, representación, traspaso de funciones); qué perfil ha asumido la presidencia (protagonismo nacional o responsabilidad europea institucional) en relación al tema; y, finalmente, valorar la eficacia en términos de traspaso institucional hacia el nuevo modelo institucional.
3. Pauta de resultados, centrada en contrastar los resultados obtenidos con el programa inicial de la presidencia, valorando el nivel de la contribución española a la formulación o reformulación del tema; así como en hacer un balance de las tensiones interinstitucionales entre la presidencia española y las otras figuras (presidencias de Comisión y Consejo Europeo, Alta Representante) en lo relativo al tema de estudio.

La agenda temática está conformada por 9 temas: energía, cambio climático, gobernanza económica, inmigración y asilo, control de armas, Política Común de Seguridad y de Defensa, cooperación al desarrollo y con África subsahariana, derechos humanos y ampliación. La agenda geográfica está conformada por 7 temas: Mediterráneo y Oriente Próximo, Partenariado Oriental, Federación Rusa, América Latina, Cuba, Estados Unidos y China.

Bibliografía de referencia:

- BARBÉ, Esther, *La política europea de España*, Barcelona: Ariel, 1999.
- BARBÉ, Esther, "España, Europa y el mundo", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009. Disponible en: www.reei.org
- BARBÉ, Esther, "Spain and Europe: Mutual Reinforcement in Foreign Policy", en: Christopher HILL y Reuben WONG, *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization?*, Londres: Routledge, 2011 [en prensa].
- CLOSA, Carlos y HEYWOOD, Paul M., *Spain and the European Union*, Houndmills: Palgrave, 2004.
- ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, London and New Cork: Routledge, 2003.
- FERNÁNDEZ PASARIN, Ana Mar, "Las presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea" en: F. Morata y G. Mateo (eds.), *España en Europa. Europa en España (1986-2006)*, Barcelona: Fundación Cidob, 2007, pp. 97-122.
- SCHOUT, Adriaan y VANHOONACKER, Sophie, "Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 5, 2006, pp. 1051-1077.
- SORROZA BLANCO, Alicia (coord.), *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2010.



PARTE I

INSTITUCIONAL

Una presidencia en busca de encaje en el nuevo marco institucional europeo

Paqui Santonja¹

La cuarta presidencia española del Consejo de la Unión Europea ha sido atípica por más de un motivo hasta hacer difícil una evaluación que dependa exclusivamente del papel de este país. Así, la necesaria puesta en marcha de las disposiciones del Tratado de Lisboa, los cambios sustanciales que conlleva la creación de dos nuevas figuras (el Presidente del Consejo Europeo y la Alta Representante para la Política Exterior y la Seguridad) y la crisis económica en Grecia y sus implicaciones para España y el Euro han acabado marcando la agenda de esta presidencia.

En este contexto, España plantea una innovación adicional al establecer sus prioridades² en coordinación con las dos presidencias posteriores, Bélgica y Hungría, formando así el trío de presidencias con el objeto de dotar de mayor coherencia y continuidad los trabajos iniciados durante su semestre.

España se enfrenta así al dilema de la dilución de su capacidad de iniciativa, restándose a sí misma visibilidad a favor del despliegue del Tratado de Lisboa (cumpliendo con su declarada vocación europeísta), a la vez que no puede contar con una Comisión Europea en funcionamiento hasta el 1 de marzo y que tiene un estrecho margen de maniobra para actuar tras el Consejo Europeo de marzo en que la presión frente a España para defender la solvencia de su economía se hace más presente.

Aplicación del Tratado de Lisboa y de la nueva arquitectura institucional

La entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, aún bajo presidencia sueca, conllevó un fuerte retraso en la constitución del Colegio de Comisarios (1 de marzo de 2010), tras la renuncia de la candidata búlgara, y en la designación de las nuevas figuras, el Presidente del Consejo Europeo y la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad (designados en el Consejo Europeo del 20 de noviembre de 2009 y que asumieron sus funciones el mismo día que entró en vigor el Tratado de Lisboa).

A España le correspondió, por lo tanto asumir la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea en este contexto. Lo que hizo que se autodenominase "presidencia de transición". Así, junto con las prioridades planteadas por España en su programa,

¹ Asesora en la Secretaría de Estado para la Unión Europea en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España durante la Presidencia española de la UE. El artículo se escribe a título personal y en ningún caso representa la opinión del MAEC.

² GOBIERNO DE ESPAÑA, "Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa" Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

que no se adaptaron a la realidad del momento, la aplicación del Tratado de Lisboa determinó el ritmo y el avance de los trabajos desempeñados por las instituciones comunitarias en el primer semestre de 2010. Si bien es cierto que el Tratado de Lisboa otorga importantes competencias a las nuevas figuras creadas, dichas figuras se encontraban en período de rodaje, y quedaron muchos espacios de indefinición, por lo que la presidencia rotatoria fue invitada a contribuir en los trabajos para permitir la transición en los aspectos materiales y organizativos de las distintas actividades vinculadas con la nueva arquitectura institucional. Y, por lo tanto, en la práctica, la cuestión institucional es la que más espacio ha absorbido.

Presidencia del Consejo Europeo

El Presidente del Consejo Europeo, como presidente permanente, no solo convoca o dirige las reuniones, sino que también asume funciones de representación exterior de la Unión. Van Rompuy tiene así como misión principal impulsar las deliberaciones y construir consensos entre los jefes de estado y de gobierno de la UE, así como mantener la continuidad en los trabajos de la institución y ser una cara visible ante los ciudadanos. Con el objeto de desplegar de forma inmediata las atribuciones propias de su cargo Van Rompuy organizó, además de los Consejos Europeos formales (en marzo y en junio en Bruselas), un Consejo Europeo extraordinario, en febrero, centrado en la crisis financiera³. Ello convenció a España para suprimir la cumbre informal inicialmente prevista en Sevilla durante ese mismo mes y pensada también para que el Grupo de Sabios presidido por Felipe González presentara los resultados del Informe de Reflexión sobre el Futuro de Europa (finalmente presentado a Van Rompuy el 8 de mayo en Bruselas)⁴.

En este sentido, Van Rompuy ofreció a Rodríguez Zapatero el co-protagonismo como país anfitrión en las numerosas cumbres internacionales que se celebraron en España durante el semestre; lo que podía parecer lógico, aunque no fuera obligatorio, atendiendo a las disposiciones del nuevo Tratado. Ello no supuso que Zapatero co-presidiera en ningún momento ya que la representación institucional de la UE a nivel exterior sólo la ostenta el Presidente del Consejo Europeo junto a la Alta Representante; y, para los asuntos no vinculados a la PESC, también el Presidente de la Comisión. No es así en el caso de las cumbres celebradas en Bruselas, sólo presididas por el Presidente del Consejo Europeo.

Por lo tanto, si el Consejo Europeo es el órgano formal para el impulso estratégico y define su política general, parece entonces que corresponde a su presidente permanente las declaraciones y actuaciones en ese sentido, de forma que la presidencia

³ Van Rompuy lo anunció en diciembre de 2009 y tuvo lugar el 11 de febrero en Bruselas. Principalmente se centró en la crisis financiera griega.

⁴ "Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE 2030", mayo 2010.

rotatoria se centraría en las competencias –básicamente legislativas, sectoriales y presupuestarias– que le quedan al Consejo como institución. Eso significa que a la presidencia rotatoria le corresponde presentar a los demás socios europeos el informe sobre el trabajo de los Consejos en el marco del Consejo Europeo. Finalmente, y para asegurar la coherencia entre las instituciones, tanto la presidencia rotatoria como el Presidente de la Comisión comparecen de forma conjunta con el presidente permanente tras cada reunión del Consejo Europeo y así evitan posibles incongruencias al manifestar a los medios la línea política general de la UE.

La presidencia rotatoria pierde su papel de liderazgo en el Consejo Europeo, pero sigue asumiendo la presidencia del Consejo en nueve de sus diez formaciones, a excepción del Consejo de Asuntos Exteriores⁵. Buena muestra de la capacidad de iniciativa en este sentido es que se llegaron a celebrar hasta 20 reuniones informales de ministros durante el primer semestre en España⁶, además de los Consejos formales celebrados en Bruselas. Como novedad, España promovió la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros informales, bajo presidencia española, en los mismos términos en los que ya se procede en los Consejos de Ministros Formales (como ya lo hizo Bélgica en su anterior presidencia).⁷

Además, Van Rompuy decidió otorgarle mayor impulso político al Consejo Europeo primero, elevando el nivel de las Cumbres ahora reservadas exclusivamente a los jefes de estado y de gobierno (en el que los ministros de asuntos exteriores quedan excluidos) y segundo, impulsando propuestas que tanto el Consejo como la Comisión deberán desarrollar posteriormente. Buen ejemplo de ello es la gestión de la Estrategia 2020, propuesta en la Cumbre de primavera de 2010 y que finalmente se aprobó en la Cumbre de junio. En este mismo sentido, si el Consejo Europeo es el órgano formal que da a la UE el impulso estratégico y define su política general, parece entonces que corresponden a su presidente permanente las declaraciones y actuaciones en ese sentido, de forma que la presidencia rotatoria se centraría en las competencias –básicamente legislativas.

⁵ Según Araceli Mangas, con la presidencia permanente del Consejo “España quedó entonces asociada al calendario de sesiones”. En: MANGAS, Araceli, “El tratado de Lisboa dejó coja la Presidencia Española”, *La Nueva España*, 21 de julio de 2010.

⁶ Véase documento de balance de la presidencia española: “Respuesta a la crisis económica, puesta en marcha de las nuevas instituciones y estrategia para el crecimiento y el empleo: balance de la Presidencia española de la UE. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 30 de junio de 2010, Madrid. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Balance/Balance_Presidencia.pdf

⁷ En las cuatro formaciones en las que actualmente es posible (agricultura y pesca; medio ambiente; empleo, política social, sanidad y consumo y; educación, juventud y cultura), así como en los temas de consumo que se tratan en el Consejo de Competitividad.

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

A diferencia del Presidente del Consejo Europeo (quien ya cuenta con una estructura y una burocracia, con funciones claras que se concentran en una persona), en el caso del representante de la acción exterior de la UE, siguen existiendo muchas ambigüedades sobre sus funciones y competencias. Ello se debe tanto a problemas de diseño del cargo (muy difícil de desempeñar por una sola persona), como a las dificultades que comporta que, a la hora de la verdad, la acción exterior no esté exclusivamente reservada a esta figura. En efecto, tanto el Presidente del Consejo Europeo como la Comisión (a través del astuto reparto por parte de Barroso entre 5 comisarios de las cuestiones vinculadas con los asuntos exteriores; además de Ashton, como vicepresidenta, entre Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria, Desarrollo, Comercio y Ampliación y Política de Vecindad) hacen de esta cuestión un tema que difícil resolución a medio plazo.

Sin embargo, la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ocupada por Catherine Ashton, se ve ampliamente reforzada. Como jefe de la diplomacia comunitaria coordina la acción exterior de la Unión en el seno de la Comisión Europea, en tanto que uno de sus vicepresidentes, y encargado de las relaciones internacionales, y, como mandatario del Consejo, dirige y ejecuta la política exterior y de seguridad común de la Unión (incluyendo la Política Común de Seguridad y Defensa) y dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior, en proceso de construcción. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y se encarga, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a ésta en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los otros aspectos de la acción exterior de la Unión, así como de favorecer y facilitar la cooperación entre el Consejo y la Comisión con el fin de velar por la coherencia de la acción exterior. De este modo se pretende proporcionar un interlocutor más duradero y reconocible para los jefes de estado o de gobierno de terceros estados –que además evite las enormes asimetrías en el ejercicio del cargo que supone la rotación entre primeros ministros de potencias como, por ejemplo, Alemania o el Reino Unido y estados muy pequeños como, por ejemplo, Malta o Letonia.

La gestión de la PESC deja por lo tanto de ser una atribución de la presidencia rotatoria, pero ello no impidió, por ejemplo, que España lograra un acuerdo con Bélgica para adelantar la fecha de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo (inicialmente prevista para julio de 2010) bajo semestre español aunque dicho encuentro tuviera que posponerse finalmente por otros motivos.

En cuanto a la coordinación de la Alta Representante con la presidencia rotatoria, se concentra en la asunción práctica de determinadas tareas por parte de esta última (en particular comparecencias frente a Comisiones del Parlamento) para asistirle en el desempeño de sus funciones. La práctica realizada en estos seis primeros meses de implementación del Tratado de Lisboa ha sido la delegación *ad hoc* por parte de la Alta Representante en algún estado miembro (en la mayoría a la presidencia rotatoria) cuando no podía acudir a algún encuentro o algún viaje oficial. Por ejemplo,

España acudió en nombre de la UE a la Conferencia de Montreal (25 de enero de 2010), primer encuentro inmediato tras la catástrofe humanitaria de Haití⁸ y Moratinos realizó una visita oficial al Cáucaso por delegación expresa de Ashton (2 y 3 de marzo de 2010). Ello pone también de manifiesto la dificultad de desempeñar tal cargo con funciones complejas y difíciles concentradas en una sola persona y en un equipo tan reducido. En el caso de que la tendencia a delegar de forma ad hoc se generalizara, debería quedar regulado de forma más clara para evitar arbitrariedades y generar confusión e incluso tensión entre las instituciones comunitarias y los propios estados miembros.

La visibilidad exterior que representa la Alta Representante se complementa con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Todo ello conformará una diplomacia común europea. Teniendo en cuenta que este es un ámbito que afecta directamente al núcleo duro de la soberanía de los estados, su puesta en marcha no ha estado exenta de problemas. Según el artículo 27 del TUE, “este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”. Las partes implicadas (Secretario General del Consejo, Alta Representante, Comisión y estados miembros) comenzaron los trabajos preparatorios a lo largo del primer semestre de 2010. Tras la reunión Gynmich celebrada en Córdoba (5 de marzo de 2010) y el encuentro entre las tres instituciones comunitarias (Madrid, 21 de junio), el camino hacia la aprobación definitiva del Servicio Exterior se allanó al lograr que el Parlamento Europeo lograra mantener su control a través de la obligación de consulta sobre los nombramientos y la comparecencia periódica, tanto de Ashton como de los futuros jefes de delegaciones de la UE, para informar sobre los asuntos de exteriores y defensa ante los europarlamentarios.

En su estructura se integrará la política europea de seguridad y defensa, la gestión de crisis, la planificación de las misiones civiles y el personal militar. La toma de decisiones seguirá en manos del Consejo y de la Comisión, que mantiene también la competencia para la aplicación técnica de las acciones enmarcadas en este ámbito. El Servicio Exterior se mantiene separado del resto de instituciones ya que depende directamente de la Alta Representante y gozará de autonomía en la gestión de su personal y en la administración del presupuesto. Constará de una Administración Central, con un Secretario General y dos adjuntos, y de las delegaciones de la Unión Europea en países terceros y en organizaciones internacionales. El Servicio Exterior estará organizado en distintas Direcciones Generales que incluirán secciones geográficas que abarquen todos los países y regiones del mundo y secciones temáticas, una Dirección General de Asuntos Administrativos y una Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis.

⁸ “España representará a la Unión Europea en el foro sobre Haití de Montreal”, *Noticias de la Presidencia Española*, 25 de enero de 2010. Disponible en: www.eu2010.es/es/documentosynoticias/noticias/montreal.html

Según el esquema aprobado, el 60 % de la plantilla estará integrado por funcionarios permanentes (provenientes de las estructuras del Consejo y de la Comisión) para dotar de estabilidad al servicio, y un tercio vendrá de los estados miembros. Ello conlleva la transformación de las Delegaciones de la Comisión en Representaciones de la Unión, actuando bajo la autoridad del Alto Representante. Esta solución resuelve el problema de la fragmentación de la representación de la Unión en terceros estados, que hasta la fecha ha llegado a ser triple: la presidencia del Consejo a cargo del estado miembro a quien corresponde por rotación, la delegación de la Comisión, y en ciertos casos, la Oficina del Representante Especial bajo la autoridad del Alto Representante. A esta multiplicidad de actores cabe añadir las misiones diplomáticas de los estados miembros. El nuevo sistema simplifica considerablemente la representación de la UE de cara a diversos actores en terceros Estados, quienes podrán dirigirse a las representaciones de la Unión. Se contempla también la inclusión de servicios consulares en las representaciones, lo que favorecerá igualmente la representación unitaria de la UE y permitirá una racionalización de las misiones consulares de los estados miembros.

En los nombramientos se hará un ejercicio de equilibrio geográfico en el que parece que los estados miembros grandes se reservan puestos clave, pero donde los estados más pequeños y los recién incorporados a la UE también quieren estar presentes. El potencial es enorme, dado que la UE ya está representada (por las Delegaciones de la Comisión Europea) en 138 representaciones diplomáticas. El presupuesto aún queda por designar. Dicho servicio cambiará las reglas de juego sobre la política exterior europea así como de los actores que intervienen en ella. Tanto la Comisión Europea, como el Consejo y los estados miembros deberán trabajar en consonancia en un proyecto que requiere de una estrecha colaboración. Ello tendrá consecuencias importantes sobre el papel de los Ministerios de Asuntos Exteriores nacionales en este nuevo contexto, para asegurar su complementariedad y evitar solaparse mutuamente en el marco de esta diplomacia europea naciente.

Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo también empezó a ejercer plenamente sus funciones en el primer semestre de 2010. Ello se inscribe en un contexto en que el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento Europeo nuevos poderes legislativos, ampliando el procedimiento de codecisión a otros 40 sectores de competencia comunitaria (en temas tan destacados como agricultura y pesca o asuntos de justicia e interior), convirtiéndolo en el procedimiento legislativo ordinario y reduciendo al mínimo los casos en los que el Parlamento Europeo ha de limitarse a dar su opinión.

Durante este semestre el Parlamento ya ha dado muestras de estas nuevas prerrogativas, no sólo impulsando el cambio de la candidata búlgara para asumir las competencias de Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria (19 de enero), cosa que alargó aún más la constitución del Colegio de Comisarios, sino también rechazando el acuerdo interino sobre el intercambio de datos bancarios con Estados Unidos mediante la red SWIFT, por cuestiones de respeto a la privacidad, la proporcionalidad y la reciprocidad. Así mismo, el Parlamento Europeo logró un mayor control (como ya se ha mencionado) sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior. En este sentido, la presidencia rotatoria española tuvo un papel destacado no sólo de coordinación de los trabajos y de comparecencias en las comisiones sino también de negociación entre las diferentes instituciones y con los diferentes grupos parlamentarios.

Conclusiones

La presidencia española del Consejo de la UE se debió enfrentar fundamentalmente a la puesta en marcha del nuevo esquema institucional establecido por el Tratado de Lisboa y la adopción de medidas contra la crisis económica, cosa que implicó un cambio constante en la agenda marcada por España y pone de manifiesto el papel cambiante de la presidencia rotatoria en el seno de una Unión Europea en plena mutación.

Dadas las ambiciosas expectativas creadas en torno a la presidencia española, lo cierto es que las circunstancias enfriaron un poco el entusiasmo inicial. Pero la mayoría de los resultados acometidos durante este semestre son fruto del trabajo del conjunto de las instituciones europeas. El hecho de que España desplegara un modelo y programa tradicional de presidencia rotatoria en pleno período de transición hacia el Tratado de Lisboa no ha hecho más que poner de manifiesto algunas lagunas ya existentes en el seno de la política exterior europea. Por ejemplo, y a pesar del éxito de la Cumbre con los países de América Latina y Caribe (Madrid, 17 de mayo), el retraso de la cumbre con Estados Unidos (inicialmente prevista para finales de mayo) y de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo (cuya co-presidencia del norte también queda sin resolver, prevista para el 7 de junio y ahora pospuesta hasta noviembre), ponen de manifiesto que un sistema de relaciones exteriores basado en la celebración regular de cumbres, sin ningún objetivo más que la celebración de las mismas, carece de sentido⁹. Ello también pone de manifiesto la necesidad de una reflexión en profundidad sobre los mecanismos que la Alta Representante deberá tener en cuenta para ir desarrollando una política exterior europea que supere dichas costumbres. Ahora bien, desde el punto de vista institucional se ha logrado el despliegue del Tratado de Lisboa en un período relativamente corto: las nuevas figuras han asumido sus funciones y la nueva arquitectura institucional está plenamente operativa. Ello por sí solo ya constituye un éxito notable.

⁹ Véase "Obama's Madrid snub exposes 'excessive' EU summitry" *Euractiv*, 2 de febrero de 2010.

La Unión Europea vive una nueva mutación, un paso más en su proceso de integración tras un largo y tortuoso camino, encarnada en el Tratado de Lisboa, en unos momentos difíciles tanto en el entorno internacional (crisis económica global, redefinición del papel de los actores y nuevo reparto del poder), como en su propio terreno (opciones europeas y respuestas nacionales para salir de la crisis, falta de credibilidad, ausencia de liderazgo europeo). Como en reformas anteriores, a la vista de las novedades que incluye la aplicación efectiva del Tratado, los resultados no se verán de forma inmediata, sino tras la habitualmente larga digestión europea.

Bibliografía de referencia

- ESTEBAN, Inés, "Presidencia en tiempos revueltos", *Foreign Policy Edición Española*, núm 34, 2010, pp. 21-23.
- FERNÁNDEZ, Natividad y SORROZA, Alicia, "La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 82/2010, 17 de mayo de 2010.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Balance final de la presidencia española del Consejo de la UE*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 30 de junio de 2010. Disponible en: www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Balance/Balance_Presidencia.pdf
- HILLION, Christophe y LEFEBVRE, Maxime, "Le service européen pour l'action extérieure: vers une diplomatie commune?" *Fondation Robert Schumann, Questions d'Europe* núm.169, 17 de mayo de 2010.
- MICOSSI, Stefano y TOSATO, Gian Luigi, *The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*. Bruselas: Centre for European Policy Studies, diciembre de 2009.
- MOLINA, Ignacio, "Innovar Europa en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 115/2010, 5 de julio de 2010.

Preparando la última presidencia del Consejo de la UE: Algunos entresijos de la gestión española de la política europea

Laia Mestres

La presidencia española de 2010 se ha convertido en la última preparada con la maquinaria tradicional y la primera ejercida con la instrumentación de Lisboa. Y por ello ha recibido unánimemente la calificación de 'presidencia de transición'. Es público y notorio que el gobierno español tuvo que revisar la ambición de su programa y la visibilidad de sus actos a favor de los nuevos cargos europeos. Sin embargo, no fue tan pública la revisión que, también durante los meses de presidencia, las máximas instancias políticas hicieron de la elaboración de la política europea de España.

La opinión pública española no mostró un interés especial ni por los cambios que suponía el Tratado de Lisboa ni por la presidencia de turno. Un mes antes de tomar el relevo de Suecia en la UE, sólo un 43 % conocía este hecho, aunque de éstos, un 61 % declaró que la presidencia española de la UE le interesaba más que el Mundial de Fútbol de Sudáfrica o el Año Santo Xacobeo¹. No obstante, para las élites españolas esta responsabilidad temporal de la UE recibió más atención que nunca. Como veremos en las siguientes páginas, la presidencia de 2010 sirvió para que la política europea pasara a un primer plano en la agenda de todos los ministerios del gobierno, del Congreso de los Diputados y el Senado así como en el foco de los análisis de los principales think tanks españoles. Nos disponemos, pues, a dar una mirada por los entresijos de la presidencia, sobre todo en los momentos de preparación de la misma.

Desde el gobierno: Entre la experiencia y las novedades

El inicio de la segunda legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero supuso también el inicio de los trabajos preparatorios para el ejercicio de la presidencia de turno de la UE. La maquinaria ministerial y diplomática se ponía en marcha un año y medio antes del disparo de salida de la presidencia española. El europeísmo y el buen hacer demostrados por España en las presidencias europeas de 1989, 1995 y 2002 hizo que, tanto las instituciones comunitarias como el resto de estados miembros, albergaran unas expectativas muy altas para el semestre español. Sin embargo, el de 2010 no podía compararse con los anteriores. No sólo el Tratado de Lisboa comportó novedades sino que ya durante los preparativos se evidenciaron algunos cambios en la gestión gubernamental.

¹ Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 22ª oleada, diciembre de 2009.

Primero, si bien el programa no representaba ninguna novedad en sí mismo ya que la priorización de temas de la agenda era la tradicional (agenda institucional, económica, de relaciones exteriores y temas sociales y de ciudadanía), en esta ocasión el gobierno español vistió su programa con unos principios transversales que debían capitalizar toda la agenda de la presidencia. La innovación y la igualdad fueron presentadas como los “auténticos instrumentos para la acción”: la innovación, entendida en un sentido amplio que abarcaba tanto el ámbito tecnológico y económico como también el institucional y político; y, la igualdad como una idea motriz que envolvía tanto la igualdad de género como la igualdad de oportunidades, la solidaridad entre grupos sociales, pero también la igualdad entre regiones a través de la cooperación al desarrollo².

Segundo, el peso de la organización interna de la presidencia española recayó en la Vicepresidenta primera del gobierno, María Teresa Fernández de la Vega quién presidía tanto el comité organizador como la comisión delegada. Mientras que el primero, dirigido por el Alto Representante para la presidencia Española de la UE, el embajador Nicolás Martínez Fresno, tenía un carácter logístico, consistente en la organización de cumbres, reuniones ministeriales, actos y eventos culturales; la segunda tenía por objetivo la elaboración de los contenidos de la presidencia a partir de los inputs de los diversos ministerios implicados. Y aquí yace la novedad. Por primera vez, el programa no se elaboraba desde el Ministerio de Asuntos Exteriores sino que éste se ocupaba de ir recogiendo todas las propuestas de cada ministerio.

Tercero, otra de las novedades en relación con anteriores presidencias ha sido el trío de presidencias, previsto por el Tratado de Lisboa, pero cuyos trabajos se adelantaron a su entrada en vigor. España, junto a Bélgica y Hungría, desarrollaron conjuntamente un programa de prioridades para todo el período y establecieron mecanismos de coordinación. Si bien se anunció a bombo y platillo esta nueva forma de coordinarse, con el anuncio de logo común incluido a lo largo de los seis meses de presidencia española, el resto de miembros del trío pasaron más que desapercibidos. De este modo, también en el trío se contagió el rol secundario que se había autoimpuesto el ejercicio de la presidencia rotatoria, dando lugar a un trabajo técnico invisible para la opinión pública, aunque útil para la continuidad de la gestión europea. Con todo, surgen dudas sobre la utilidad de este nuevo instrumento de coordinación a tres justo en el momento en que otras instituciones, como los nuevos cargos nominales, están asumiendo las funciones de agenda-setters. No sería extraño que al final sea otro trío, el formado por el Presidente del Consejo Europeo, el de la Comisión y la presidencia rotatoria, quien consolide ante la opinión pública la imagen de terceto director de la UE, y máxime en materia de acción exterior, donde la continuidad reviste tanta importancia.

² RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “Discurso y posterior coloquio del Presidente del Gobierno para presentar los objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea en un acto organizado por la Asociación de Periodistas Europeos”, Madrid, 12 de febrero de 2009.

Finalmente, también debemos hacer una breve mención al presupuesto dedicado a la gestión del semestre europeo. Según lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado, el gobierno destinó 97 millones de euros repartidos entre la Unidad de Apoyo a la Presidencia creada en Moncloa (55 millones), el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (casi 16 millones), el Ministerio del Interior (20 millones en concepto de seguridad) y el resto de ministerios³. Comparado con la anterior presidencia española de 2002, en esta ocasión se duplicó el presupuesto, pero si la comparación se establece con las presidencias inmediatamente anteriores a la española, el presupuesto se ajusta a los cánones de un país mediano-grande en la escala europea. Así, los casi cien millones presupuestados por España quedan en una posición intermedia entre los 80 millones de euros que destinó la República Checa a su presidencia del primer semestre de 2009 o los más de 140 millones de euros que Francia gastó durante su semestre europeo en 2008⁴.

Desde el Parlamento: Política de Estado y Accountability

¿Continúa siendo la política exterior y europea de España una Política de Estado? La clase política española continúa bebiendo de la tradición de la época de la transición que dice que el éxito de la política exterior española yace en que es fruto del consenso de todas las fuerzas parlamentarias. Un buen ejemplo de ello es el discurso en el que el Presidente Zapatero presentaba las líneas maestras de su política exterior para la segunda legislatura, conjugando sus propios principios con el consenso: "Creo en la política exterior propia de un gobierno progresista, pero pensada y practicada como una política de Estado, esto es, como una política al servicio del conjunto de la sociedad española; y no sólo *para* ella, sino diseñada y ejecutada *con* ella, es decir, contando con todos los actores públicos y privados posibles"⁵. Por contra, muchos han sido los analistas que han escrito sobre el fin del consenso en política exterior y la necesidad de que se acepte por todos el disenso existente a la hora de definir las líneas básicas de la política exterior y de seguridad de España (ejemplos recientes de ello pueden ser las relaciones hispano-marroquíes, Gibraltar o Cuba).⁶

³ "Zapatero gastará el doble que Aznar en la presidencia de la UE", ABC, 20 de septiembre de 2009; "La presidencia de la UE costará a España 90 millones de euros", *Público*, 7 de octubre de 2009.

⁴ Información proporcionada por Salvador Rueda, Jefe de Gabinete del Secretario General de la Unión Europea, CIDOB, Barcelona, 5 de marzo de 2009.

⁵ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, "En interés de España: Una política exterior comprometida", Madrid, Museo del Prado, 16 de junio de 2008, pp. 1.

⁶ MAIHOLD, Günther, "La política exterior y de seguridad española en 2009: La búsqueda del 'sitio de España' en las relaciones internacionales", *Anuario Internacional CIDOB 2010*, Barcelona: CIDOB Edicions, 2010, pp. 311-319.

A pesar de todo, parece que la política europea continúa siendo un poco más consensual. Básicamente, los temas europeos son seguidos por los diputados y senadores de todas las fuerzas parlamentarias a través de las comparecencias periódicas del Presidente del Gobierno después de cada Consejo Europeo, y a través de las comparecencias del resto de miembros del gobierno implicados en estas lides en la Comisión Mixta para la Unión Europea. Sin embargo, es preciso hacer hincapié en que, en esta ocasión, el Parlamento ha hecho un seguimiento más pormenorizado tanto de los preparativos de la presidencia como de su desarrollo.

Ya en el debate sobre el Estado de la Nación de 2009, que se celebró a mediados del mes de mayo, se debatió sobre los grandes rasgos de la presidencia y se aprobó, por amplísima mayoría, una resolución que instaba al Gobierno a trabajar para “la recuperación económica y la definición de la Estrategia post-Lisboa 2010 para el crecimiento y el empleo; el fortalecimiento de Europa como actor global para la paz, el desarrollo sostenible, la cooperación internacional y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la mejora de la calidad de la ayuda, el avance en materia de coherencia de políticas y normas más justas de comercio internacional; y, la aplicación, tras su entrada en vigor, del Tratado de Lisboa y la Carta de Derechos Fundamentales”⁷. Pero el consenso parlamentario fue aún más visible con la aprobación de una proposición no de ley presentada por cuatro grupos parlamentarios (socialista, popular, catalán -CiU- y vasco -EAJ-PNV-) pero aprobada con ningún voto en contra y sólo algunas abstenciones⁸. Las múltiples referencias durante su discusión en el Pleno del Congreso sobre el carácter de política de estado de la política europea de España y de las prioridades de la presidencia española del Consejo de la UE (a excepción del dossier cubano) y el hecho de que el texto aprobado fuera muy detallado en sus propuestas en cada ámbito no hace más que subrayar el interés (creciente) del legislativo español por los temas europeos.

Es más, la Comisión Mixta para la Unión Europea ganó cierto protagonismo parlamentario ya durante los preparativos de la presidencia española del Consejo. Por primera vez todos los ministros y vicepresidentes del gobierno comparecieron en dicha comisión para explicar las prioridades de su ministerio durante el semestre europeo. En las tres presidencias anteriores, el Ministerio de Asuntos Exteriores (tanto en la figura de su Ministro como de su Secretario de Estado para la UE) era quién centralizaba el desarrollo de la política europea y, por tanto, también era el portavoz del gobierno ante las

⁷ “Resolución nº 40 sobre las Directrices de la Presidencia Española de la Unión Europea y la Agenda de Lisboa” aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de mayo de 2009, por 345 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención [propuesta de resolución nº 73 en los términos de la transaccional de la propuesta 91]. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Serie D, núm. 208, 26 de mayo de 2009, p. 92.

⁸ “Proposición no de ley de los grupos parlamentarios socialista, popular en el Congreso, catalán [Convergència i Unió] y vasco [EAJ-PNV], sobre las prioridades y objetivos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en 2010” aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 15 de diciembre de 2009, por 329 votos a favor y 9 abstenciones. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Serie D, núm. 316, 23 de diciembre de 2009, pp. 11-18.

Cortes. Con esta ampliación de los interlocutores para la gestión de la presidencia semestral no sólo todos los ministerios se sienten más implicados en la política europea, sino también el Parlamento se está reforzando, y puede involucrarse más, tanto en el desarrollo de la agenda de prioridades como en su evaluación posterior.

Desde los *think tanks*: Repensando las prioridades en política exterior de España

La imagen exterior de España y su peso dentro de la Unión Europea se ha convertido en uno de los debates más vivos de los últimos años entre los *think tanks* españoles. El europeísmo vocacional de España, que tanto fue reivindicado durante los primeros veinte años como miembro de la Unión Europea, ya no es útil para la edad adulta. España ya no es un país pobre pero aún no es rico, no está ni entre los grandes ni entre los pequeños, y además no es ni un estado fundador ni un país de las últimas ampliaciones. Charles Grant, director del *think tank* británico *Centre for European Reform*, afirmaba en un polémico artículo publicado en el periódico *ABC* que, “aunque se trata de uno de los estados miembros más europeístas, es el que menos influencia tiene de los seis países más grandes”⁹. Desde España, emergía el debate sobre cuáles deben ser las prioridades españolas en la agenda europea y cuál puede ser el elemento diferenciador de la política exterior española respecto de las agendas del resto de estados miembros. En este sentido, José María de Areilza y José Ignacio Torreblanca criticaban la falta de “una visión de conjunto ordenada y clara” del Presidente del Gobierno sobre la agenda europea y le sugerían “buscar nichos y elegir pocos temas” para conseguir ser realmente influyentes en la UE-27.¹⁰

El semestre de presidencia española fue, sin lugar a dudas, un momento prolífico para los *think tanks* españoles que querían analizar, evaluar y repensar la política europea del Presidente Zapatero¹¹. Durante los meses previos al inicio de la presidencia española, los principales laboratorios de ideas de España presentaron sus propuestas sobre cómo debería actuar España en el ejercicio de su presidencia europea. Sin voluntad de exhaustividad y sólo a título de ejemplo, repasaremos algunas de las propuestas de ECFR, FRIDE, Elcano y CIDOB.

Desde la oficina de Madrid del European Council on Foreign Relations (ECFR), José Ignacio Torreblanca abundaba en lo que ya había venido señalando tanto en sus artículos en *El País* como en el ya citado artículo en *Foreign Policy* en Español. Para este

⁹ GRANT, Charles, “¿Por qué pesa poco España?”, *ABC*, 8 de mayo de 2009.

¹⁰ AREILZA José María de y TORREBLANCA, José Ignacio, “Diagnóstico diferencial, política exterior”, *Foreign Policy Edición Española*, núm. 33, junio-julio de 2009, pp.28-36.

¹¹ Hubo una proliferación de blogs colectivos que siguieron los trabajos, a veces con cierta inmediatez, de la presidencia española. Algunos de los más representativos son: <http://presidenciaenlasombra.es> (blog impulsado por FRIDE, ECFR y Foreign Policy en Español); <http://que-europa-queremos.com> (blog de la Fundación Alternativas, a través de su Observatorio de Política Exterior Española); <http://blogeuropa.eu> (vinculado al Instituto de Empresa Business School, blog ya existente anteriormente).

analista, tanto España como Europa se encuentran en un momento incierto, o lo que es lo mismo, “Una España confusa en una Europa desorientada” donde el ejercicio por parte de España de la presidencia de la UE hace más evidente que nunca la “ausencia de una reflexión estratégica de carácter global sobre qué se quiere lograr en Europa y cómo se quiere hacer”¹².

El resto de *think tanks* españoles centraron sus contribuciones en hacer propuestas concretas, ya sea en el ámbito institucional, como en las prioridades temáticas o geográficas. En primer lugar, el Real Instituto Elcano, de la mano principalmente de Ignacio Molina, señaló que España debía “apostar por el correcto despliegue de las nuevas reglas del Tratado de Lisboa” así como que Rodríguez Zapatero debía optar “por la interpretación más generosa posible a favor de la nueva figura del Presidente del Consejo Europeo”¹³. En segundo lugar, desde FRIDE se reivindicaba la necesidad de potenciar la acción exterior de España, dando prioridad a la agenda de los derechos humanos y de la democracia. Concretamente, se afirmaba que “es difícil para los extranjeros entender las razones por las cuales España, un país que ha recibido una gran ayuda internacional para su transición democrática y cuyos resultados han sido tan exitosos, se haya convertido en uno de los países que más se oponen a apoyar las reformas democráticas en el mundo”¹⁴. Finalmente, CIDOB optó por presentar “Un proyecto para Europa”, en el que una de sus propuestas más atrevidas tenía que ver con la agenda geográfica de la política exterior española y la búsqueda de nuevos aliados. En sus propias palabras, “consolidada su condición europea a la vez que sus ámbitos de activismo internacional (en América Latina y el Mediterráneo, pero también en ámbitos emergentes como África Occidental), para España el camino de vuelta al ‘corazón de Europa’ pasa en este momento por el Centro y el Este del continente”¹⁵.

Conclusiones

“Para España, Europa no es el problema ni la solución. Hoy España es Europa”¹⁶. Con esta frase, la Vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega no sólo termi-

¹² TORREBLANCA, José Ignacio, “Una España confusa en una Europa desorientada”, *Política Exterior*, vol. 133, núm. 24, 2010, pp. 45-60.

¹³ MOLINA, Ignacio, “El presidente del Gobierno español en la Presidencia semestral de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 172/2009, diciembre de 2009.

¹⁴ FRIDE, *Cómo potenciar la política exterior española*, Madrid, 2010, p. 3. Trabajo coordinado por Richard Youngs. Disponible en: www.fride.org.

¹⁵ CIDOB y CÍRCULO DE ECONOMÍA, *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, Barcelona, 2009, p. 9. Trabajo coordinado por Jordi Alberich y Jordi Vaquer i Fanés.

¹⁶ Comparecencia, a petición del Gobierno, de la Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno (Fernández de la Vega Sanz) ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 132, Sesión núm. 44, 1 de julio de 2010, p. 18.

naba con la idea de que Europa resolvería todos los problemas de España sino también con la visión de que la política europea forma parte de la política exterior de España.

Que la política europea ya no es un *domaine réservé* de los diplomáticos es cada vez más evidente. Todos los ministerios han ido progresivamente adoptando una agenda europea propia, que desarrollaron en el programa de la presidencia y defendieron e impulsaron en sus respectivos Consejos sectoriales. Por este motivo, también fue el titular de cada ministerio el que explicó ante el Parlamento sus prioridades para la presidencia española. La función de coordinación interministerial para la política europea recayó en la vicepresidenta política del Gobierno, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores (y su Secretaría de Estado para la Unión Europea) llevó a cabo funciones más técnicas. Incluso algunos académicos han llegado a proponer que una buena opción para el reconocimiento pleno de que la política europea no es política exterior sería la de “incardinar la Secretaría de Estado para la Unión Europea en la Presidencia del Gobierno o el Ministerio de la Presidencia”¹⁷. Con todo ello, podemos apuntar que el Ministerio de Exteriores en el ejercicio de la presidencia semestral ha perdido cierta visibilidad, tanto a nivel doméstico por los motivos apuntados, como a nivel europeo debido a las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, que le han restado funciones como la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores a favor de la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE.

En definitiva, la política europea se hará cada vez menos durante las presidencias rotatorias y cada vez más con el trabajo diario de todas las instancias políticas, tanto desde cada una de las sedes ministeriales, como desde los escaños parlamentarios. Sin embargo, tal y como han señalado algunos académicos e intelectuales españoles, ya no hay que trabajar tanto en la dirección de hacer “Más Europa” sino que hay que pensar más sobre “Qué Europa” se quiere.

¹⁷ CLOSA, Carlos y MOLINA, Ignacio, “La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 121, 2010, p. 10.

Bibliografía de referencia

- AREILZA, José María y TORREBLANCA, José Ignacio, "Diagnóstico diferencial, política exterior", *Foreign Policy Edición Española*, núm. 33, 2009, pp. 28-36.
- CIDOB y CÍRCULO DE ECONOMÍA, *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, Barcelona, 2009. Trabajo coordinado por Jordi Alberich y Jordi Vaquer i Fanés. Disponible en: www.cidob.org
- CLOSA, Carlos y MOLINA, Ignacio, "La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 121/2010, julio de 2010.
- FRIDE, *Cómo potenciar la política exterior española*, Madrid, 2010. Trabajo coordinado por Richard Youngs. Disponible en: www.fride.org
- MAIHOLD, Günther, "La política exterior y de seguridad española en 2009: La búsqueda del 'sitio de España' en las relaciones internacionales", *Anuario Internacional CIDOB 2010*, Barcelona: CIDOB Edicions, 2010, pp. 311-319.
- MOLINA, Ignacio, "El presidente del Gobierno español en la Presidencia semestral de la Unión Europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 172, 2009, diciembre.
- TORREBLANCA, José Ignacio, "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 133, 2010, pp. 45-60.

La Presidencia española ante el papel reforzado del Parlamento Europeo en política exterior: el nuevo rol de mediación interinstitucional

Anna Herranz Surrallés

El Tratado de Lisboa ha comportado cambios muy sustanciales en el entramado institucional de la UE. La Presidencia del Consejo de la UE y el Parlamento Europeo se encuentran entre los actores institucionales más afectados por el Tratado, aunque en sentidos bien distintos: la Presidencia rotatoria del Consejo ha quedado, de facto, desprovista de buena parte de las funciones que realizaba anteriormente; mientras que en el lado opuesto, el Parlamento ha experimentado un incremento de poderes nada menospreciable. Este capítulo se ocupa del papel de la presidencia española en este nuevo contexto, poniendo de relieve la importancia de nuevos roles en el ejercicio de la presidencia rotatoria, en particular el de *mediación interinstitucional*. Para ilustrarlo, nos centramos en dos temas de la agenda exterior de la UE que resultaron centrales durante el semestre de presidencia española: la renegociación del “Acuerdo sobre el tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera entre la UE y Estados Unidos a efectos del Programa de seguimiento de la Financiación del Terrorismo” (más conocido como “Acuerdo SWIFT”); y las negociaciones para la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

La Presidencia del Consejo de la UE y el Parlamento Europeo tras Lisboa

La presidencia española del Consejo de la UE ha puesto de manifiesto que una de las figuras institucionales más afectadas por el Tratado de Lisboa es precisamente la presidencia rotatoria. Tanto es así que las funciones o roles que hasta ahora servían para evaluar las presidencias semestrales parecen ya de poca ayuda¹. Así, las presidencias deben ahora compartir y hasta ceder parte de sus funciones máspreciadas, como el *liderazgo político* y la *representación exterior*, al Presidente del Consejo Europeo y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Pero incluso funciones menos lucidas, como las de *organización* y *mediación* dentro del Consejo, han sido también transferidas a los dos nuevos cargos, quienes se ocupan de ello en el Consejo Europeo y el Consejo de Relaciones Exteriores respectivamente. En el ámbito de las relaciones exteriores es pues donde

¹ Una de las clasificaciones de los roles de las presidencias rotatorias más utilizadas es la establecida por SCHOUT, Adriaan y VANHOONACKER, Sophie, “Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 5, 2006, pp. 1051-77, que distingue entre: organizador, mediador, liderazgo político y defensor de las posiciones nacionales.

la Presidencia del Consejo acusa mayores cambios, ya que el Alto Representante desplaza en buena medida al Ministro de Asuntos Exteriores del país que ostenta la Presidencia, precisamente uno de los cargos que más visibilidad y empuje debe dar a la presidencia rotatoria.

En cambio, el Parlamento ha resultado uno de los actores institucionales más beneficiados por el Tratado de Lisboa, también en algunos ámbitos de las relaciones exteriores. Su incremento de poderes se debe principalmente al notable aumento de materias que han pasado a regirse por el “procedimiento legislativo ordinario”, donde el Parlamento co-decide con el Consejo. Esta extensión de la co-decisión ha tenido importantes derivaciones para el papel del Parlamento en las relaciones exteriores. La más importante emana del artículo 218(6) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en virtud del cual la Eurocámara deberá dar su aprobación en todos los acuerdos internacionales sobre ámbitos que internamente se rijan por el procedimiento ordinario. Así, el Parlamento ha ganado voz y voto en acuerdos internacionales sobre temas tan sensibles como los de Justicia e Interior. Asimismo, la función de autoridad presupuestaria del Parlamento también se ha visto reforzada, en primer lugar, por la desaparición de la diferencia entre gastos obligatorios y no obligatorios, que hasta ahora limitaba el control del Parlamento, que sólo tenía la última palabra en la segunda categoría de gasto. En segundo lugar, a partir de ahora, el Parlamento no sólo deberá aprobar el presupuesto anual sino también el marco financiero multi-anual, lo cual le permitirá influir en el establecimiento de las prioridades a largo plazo de la UE.

Ante estos cambios, el ejercicio de la presidencia española ha puesto de manifiesto que, si bien los roles tradicionales de la Presidencia rotatoria se ven ahora seriamente limitados, emergen y cobran importancia nuevas funciones, entre ellas, la que podríamos denominar de mediador interinstitucional. Como se expondrá a continuación, esta función se ha revelado especialmente destacada en el ámbito de las relaciones exteriores, debido a la redefinición de las relaciones entre Consejo y Comisión a la que obliga la figura del Alto Representante y, no menos importante, al refuerzo del papel del Parlamento Europeo.

De la presión a la mediación: la gestión del veto del Parlamento al “Acuerdo SWIFT” entre la UE y Estados Unidos

La presidencia española heredó de la sueca el llamado “Acuerdo SWIFT”, y con éste, también un grave problema interinstitucional. El Acuerdo se había conseguido aprobar tras años de polémica, después de que en 2006 se desvelara que, desde 2001, las autoridades estadounidenses habían estado utilizando de manera secreta los datos sobre transacciones bancarias europeas que almacena la empresa SWIFT para su Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo. El Parlamento, que ha hecho de la defensa de las libertades civiles y los derechos fundamentales

una de sus señas de identidad colectiva, aprobó ya el 19 de septiembre de 2009 una resolución en la que fijaba unas condiciones mínimas de protección de datos y respeto a los principios de necesidad, proporcionalidad y reciprocidad para dar su apoyo al Acuerdo SWIFT. Sin embargo, el Consejo no sólo desoyó las condiciones del Parlamento, sino que concluyó el Acuerdo el 30 de noviembre, un día antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que otorgaría al Parlamento la prerrogativa de aprobar este tipo de acuerdos. Conscientes de la predisposición del Parlamento a interrumpir el Acuerdo, el Consejo accedió a que éste tuviera sólo carácter interino, de nueve meses de duración, tras los cuales prometía negociar un nuevo acuerdo, contando ya con la implicación del Parlamento.

Puestas ya las semillas del enfrentamiento, le tocaba a la presidencia española someter el acuerdo interino a la votación del Parlamento. Y no empezó precisamente con buen pie, ya que, arguyendo problemas de traducción, la presidencia no remitió el texto al Parlamento hasta el 25 de enero, sólo 6 días antes de que el Acuerdo entrara en vigor provisionalmente, atizando así el malestar del Parlamento por un acuerdo que se les presentaba como un hecho consumado. A pesar del escaso margen de tiempo, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento consiguió aprobar el día 5 de febrero una propuesta de recomendación para su votación en el Pleno siguiente. La recomendación era negativa, así que durante los días previos a la celebración de la sesión plenaria, la presidencia española invirtió notables esfuerzos para tratar de evitar el desenlace que se avecinaba: el primer caso de rechazo del Parlamento a un acuerdo internacional. Varios responsables de la Presidencia, entre ellos Diego López Garrido, Alfredo Pérez Rubalcaba y el mismo José Luís Rodríguez Zapatero, trataron de dar garantías a los parlamentarios de que la Eurocámara sería involucrada en todo el proceso negociador del nuevo acuerdo, incluyendo el acceso a información clasificada². Como último recurso, Alfredo Pérez Rubalcaba solicitó ante el Pleno del 10 de febrero el aplazamiento de la votación, para dar más tiempo al Consejo a buscar la manera de incorporar las demandas del Parlamento o renegociar el Acuerdo en el plazo de tan sólo unos tres meses. Pero a pesar de esta labor de la Presidencia, a la que cabe sumar el lobby de otros estados miembros, de la Comisión y de las autoridades norteamericanas, el Parlamento denegó la aprobación del Acuerdo por 305 en contra, 290 a favor y 14 abstenciones.

Tras este fracaso, la Presidencia centró sus esfuerzos en conseguir la aprobación de un nuevo acuerdo antes del fin de su mandato. En esta ocasión, las relaciones que la Presidencia estableció con el Parlamento fueron ejemplares. A mediados de abril, la Comisión había elaborado ya una propuesta de mandato en la que se había intentado incorporar las demandas del Parlamento. Antes de su discusión en el Consejo

² MONAR, Jörg, "The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 2010, pp. 143-151.

de Ministros de Interior prevista para el 22 de abril, Diego López Garrido compareció ante el pleno del Parlamento para informar de la propuesta de mandato y pedir su opinión. El Parlamento dio su opinión en forma de resolución el 6 de mayo, tras lo cual se iniciaron las negociaciones con EE.UU. A principios de junio, las partes habían alcanzado ya un acuerdo sobre el nuevo texto, pero no así el Parlamento, que todavía solicitó la introducción de algunas enmiendas. Sin embargo, la Comisaria de Asuntos de Interior y negociadora principal de la UE en el Acuerdo, Cecilia Malmström, se mostró reacia a reabrir la negociación para introducir estas enmiendas, de manera que el colegio de comisarios procedió a dar por bueno el texto el 15 de junio. Fue la presidencia española la que defendió la reapertura del texto para satisfacer las demandas del Parlamento³. Gracias a estos cambios, el Ministro de Interior español pudo rubricar el acuerdo con EE.UU. dos días antes del fin del semestre de Presidencia, con todas las garantías de que el texto superaría el trámite parlamentario en breve.

El Acuerdo se aprobó en sede parlamentaria el 8 de julio, si bien con la oposición de 109 diputados, principalmente de los grupos Verdes/ALE y de la Izquierda (GUE/NGL), para los cuales, las garantías del texto no eran suficientes⁴. En cambio, los grupos mayoritarios se fijaron en las mejoras introducidas a propuesta del Parlamento y no ahorraron alabanzas a la labor de la presidencia española para hacerlo posible. Por ejemplo, en el debate del 6 de julio de 2010 sobre el semestre de presidencia española, el europarlamentario alemán y jefe del grupo socialista europeo, Martin Schulz, decía lo siguiente: “La Presidencia española ha prestado una contribución esencial en la cuestión del Acuerdo SWIFT. Quiero expresar públicamente mi agradecimiento a Alfredo Rubalcaba (sic.), sin el cual el Acuerdo SWIFT no hubiera tenido lugar en la forma actual. Quiero decirle al señor Presidente de la Comisión: si el pensamiento mecánico de la Comisión y en especial de la comisaria Malmström hubiera tenido éxito, no lo hubiera tenido el Acuerdo SWIFT”.

Mediación entre Alta Representante y Parlamento:

Las negociaciones para la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

Uno de los objetivos centrales del programa de la presidencia española era contribuir a sentar las bases del Servicio Europeo de Acción Exterior. En la presentación de sus prioridades, los representantes españoles pusieron mucho énfasis en la necesidad de transparencia del proceso de creación de esta nueva estructura a tra-

³ “SWIFT deal on data sharing with US reopened”, *European Voice*, 24 de junio de 2010.

⁴ Los aspectos más polémicos fueron el papel que el Acuerdo otorga a Europol en el control del uso de datos personales; y el insuficiente blindaje a la posibilidad de transferencia bruta de datos.

vés de la búsqueda de consenso entre Consejo, Comisión y Parlamento⁵. Sin embargo, en marzo de 2010 representantes del Parlamento expresaron su frustración por su nula implicación en las discusiones entre Consejo y Comisión para la creación del Servicio Exterior⁶. El 22 de octubre de 2009, el Parlamento ya había discutido y aprobado una resolución sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del SEAE, en la que apelaba a la Comisión y al Consejo a alcanzar un acuerdo político con el Parlamento en fase temprana. La resolución también apuntaba a dos grandes grupos de cuestiones que serían posteriormente el eje de sus demandas: la preocupación por garantizar el carácter comunitario del Servicio Exterior, evitando cualquier retroceso en las competencias de la Comisión; y la necesidad de mecanismos para un adecuado control parlamentario del nuevo organismo.

Los poderes del Parlamento en el caso de la creación del SEAE eran sólo de consulta [Art. 27(3) TFUE]. Sin embargo, la Eurocámara podía influir en el proceso a través de dos vías. La primera consistiría en retrasar la opinión sobre la propuesta del Consejo y Comisión, necesaria formalmente para proseguir con los trabajos para la creación del Servicio Exterior. En segundo lugar, en tanto que autoridad presupuestaria, el Parlamento podría influir en una fase posterior, principalmente durante la aprobación de los nuevos Reglamento Financiero y Estatuto de Funcionarios de la UE para dar cabida al SEAE. Desde un buen principio el Parlamento mostró su disposición a emplear ambas estrategias caso de que sus demandas no fueran tenidas en cuenta. Además, ello sucedía en un contexto de varios frentes de conflicto abiertos por cuestiones presupuestarias: las reticencias del Parlamento a aprobar las cuentas de 2008 del Consejo por las diferencias de criterio en la aplicación del "Acuerdo de Caballeros" que desde 1970 estipula que Consejo y Parlamento no interfieren en los gastos administrativos respectivos; la polémica por las demandas del Parlamento de dotar a esta institución de un mayor presupuesto; o la reacción negativa del Parlamento tras conocer la propuesta de presupuesto de 2011 del Consejo, sustancialmente más austera que la propuesta de la Comisión.

Dados los precedentes de utilización por parte del Parlamento del arma presupuestaria para exigir mayor control en la política exterior y de seguridad⁷, y vista la experiencia del Acuerdo SWIFT, la presidencia española asumió la necesidad de contar con el apoyo del Parlamento. En este caso, las labores de mediación tuvieron un carácter más informal que en el caso del Acuerdo UE-EE.UU. Miguel Ángel Moratinos inició contactos informales con los parlamentarios encargados de redactar la propuesta de dictamen sobre el SEAE justo después del acuerdo al que llegaron los ministros de exteriores y Catherine Ashton el 25 de abril. El Representante Permanente español, Carlos

⁵ "Presidential Priorities", *Parliament Magazine*, 14 de diciembre de 2009, p. 38.

⁶ "MEPs struggle to influence creation of diplomatic corps", *European Voice*, 4 de Marzo de 2010.

⁷ FERNÁNDEZ, José Javier, "La contribución del Parlamento Europeo a la proyección exterior de la Unión Europea", en: Esther BARBÉ y Anna HERRANZ (Eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y control democrático*, Barcelona: Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, 2007, pp. 135-148.

Bastarreche, también reunió a los ponentes, el conservador alemán Elmar Brok y el liberal belga Guy Verhofstadt, para discutir el curso de las negociaciones juntamente con Poul Skytte Christoffersen, el asesor de Ashton en materia del SEAE⁸. Sin embargo, los desacuerdos entre las partes continuaron, de manera que el Parlamento siguió demorando su opinión. Entre las cuestiones no resueltas se encontraban temas como la rendición de cuentas de la Alta Representante ante el Parlamento, la posibilidad de conocer las propuestas de enviados especiales y embajadores con anterioridad a su nombramiento o la jerarquía de responsabilidades en el ámbito de la política de desarrollo para evitar la supeditación de ésta a los objetivos de política exterior⁹. Sin embargo, la presidencia no cejó, y en un último intento, Miguel Ángel Moratinos reunió el 21 de junio en Madrid a la Alta Representante y algunos eurodiputados implicados en la ponencia para cerrar un acuerdo¹⁰. El ejercicio de mediación tuvo éxito y la delegación informal del Parlamento regresó con el compromiso de conseguir la votación de la decisión antes de la pausa de verano.

No fue ésta tarea fácil, ya que el propio grupo popular europeo, aun siendo Elmar Brok uno de los principales artífices del acuerdo en Madrid, decidió promover el aplazamiento de la votación hasta septiembre. Según la promotora de la propuesta, Ingeborg Grässle, el acuerdo informal con Ashton y la presidencia rotatoria saliente no daba garantías suficientes de que las posiciones del Parlamento serían respetadas, de manera que convenía esperar a conocer la propuesta de reforma del Reglamento Financiero y el Estatuto de Funcionarios para poder ejercer mayor influencia. Finalmente, el retraso de la votación no obtuvo el respaldo necesario y ésta se efectuó el 8 de julio, por 547 votos a favor, 78 en contra y 19 abstenciones. Aun habiendo finalizado la presidencia española, en el debate previo a la votación, los ponentes de la resolución legislativa y la Alta Representante agradecieron especialmente los esfuerzos de la presidencia española, y de Miguel Ángel Moratinos en particular, para lograr el acuerdo.

Conclusiones

En el contexto institucional post-Lisboa, el rol de las presidencias rotatorias se encuentra en plena redefinición. A ello se han referido algunos analistas al constatar “una presidencia rotatoria menguante”¹¹ o incluso sentenciar el “adiós a las pre-

⁸ “MEPs urged to back EEAS”, *European Voice*, 29 de abril de 2010.

⁹ Véase artículo de la eurodiputada finlandesa del grupo Verdes-ALE Heidi Hautala publicado en *Euobserver*: “The European Parliament wants a genuinely European foreign policy”, 31.5.2010; y las entrevistas con varios eurodiputados sobre este tema en *The Parliament Magazine*, 310, 14 de junio de 2010.

¹⁰ “Midwife at EEAS’s birth”, *European Voice*, 1 de julio de 2010; “MEPs have to do better than bluster”, *European Voice*, 8 de julio de 2010.

¹¹ COLOMINA, Carme, DEVRIM, Deniz, MESTRES, Laia y SOLER i LECHA, Eduard (2010), “Una Presidencia rotatoria menguante: El difícil papel de España”, *Notes Internacionals CIDOB*, núm.17, julio de 2010.

sidencias”¹². Ciertamente, las presidencias, tal como las conocíamos, han pasado a la historia. Como sintetizaba el Presidente de *Federal Union*, la presidencia rotatoria no es ya la “Presidencia de la UE” como todavía suele decirse, sino sólo “la presidencia de una institución de la UE (el Consejo de Ministros) por un periodo muy corto de tiempo (seis meses), con una agenda heredada y sin poderes por sí misma, ya que es sólo *primus inter pares*”¹³. A la presidencia española le ha costado digerir este cambio de rol, habiéndose preparado para presidir la UE para acabar presidiendo el Consejo de Ministros (y además sin la joya de la corona: el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores). No es extraño pues que uno de los aspectos más criticados de la presidencia española haya sido su exceso de ambición y/o su desorientación. Sin embargo, al fijarnos en la gestión de la Presidencia en negociaciones concretas en el ámbito de las relaciones exteriores, su papel se ha demostrado imprescindible y evaluado como altamente positivo por los actores implicados.

A este respecto, es indicativo que el mayor elogio a la Presidencia en medios de comunicación pan-europeos ha sido su rápido aprendizaje en las relaciones con el Parlamento y su capacidad para conseguir desbloquear temas de gran calado como el Acuerdo SWIFT y el Servicio Exterior¹⁴. La presidencia belga dispone pues de un buen ejemplo a seguir para gestionar temas como la firma de un segundo acuerdo previsto con Estados Unidos sobre las modalidades para compartir datos para fines de lucha contra el terrorismo; o la crucial negociación del nuevo Reglamento Financiero y Estatuto de Funcionarios. Pero más allá de temas concretos que se avistan para el próximo semestre, el nuevo marco legal y las renovadas energías del Parlamento para conseguir una participación continuada en la política exterior exigirán cada vez más un diálogo interinstitucional fluido.

La presidencia rotatoria parece ser la instancia mejor posicionada para realizar este papel de facilitador entre instituciones, incluido el Parlamento. Tal como expresaba un eurodiputado en el debate sobre las conclusiones de la Presidencia española, “como miembro de esta Cámara debo decir que nuestro interlocutor es la presidencia rotatoria”. El diputado argumentaba esta afirmación diciendo que los parlamentarios pueden entenderse mucho mejor con los responsables de la presidencia rotatoria, que normalmente son también miembros de un parlamento, que con funcionarios de un secretariado general en Bruselas, en alusiones directas a Herman Van Rompuy y tras haberse referido en su intervención a la inflexibilidad de la Comisión y a las arduas negociaciones con Catherine Ashton¹⁵. Estas afirmaciones muestran la importancia que ha adquirido la presidencia del Consejo como pivote del juego institucional europeo.

¹² TORREBLANCA, José Ignacio, “Adiós a las presidencias”, *El País*, 28 de junio de 2010.

¹³ Carta de Richard Laming, publicada en *European Voice*, 10 de junio de 2010.

¹⁴ “After difficult start, Spain salvages pride”, *European Voice*, 1 de julio de 2010.

¹⁵ Martin Schulz –Alemania, S&D–, Debate sobre “Conclusiones de la Presidencia española”, sesión plenaria de 6 de julio de 2010.

En resumen, cambia el rol de las presidencias rotatorias, y por tanto, debería cambiar también la manera como las evaluamos. Para decirlo con una eurodiputada, “el Tratado de Lisboa ha cambiado completamente la manera como opera la presidencia (...). Se habla demasiado sobre liderazgo, éxito, proyectos insignia y cosas por el estilo. El rol de la Presidencia es el de facilitación, y así es como debería evaluarse en el futuro”¹⁶.

Bibliografía de referencia

- BARBÉ, Esther y HERRANZ SURRALLÉS, Anna, “The Power and Practice of the European Parliament in European Security Policies”, en: Dirk PETERS, Wolfgang WAGNER y Nicole DEITELHOFF (Eds.), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, Oslo: ARENA Centre for European Studies, 2008, pp. 77-108.
- FERNÁNDEZ, José Javier, “La contribución del Parlamento Europeo a la proyección exterior de la Unión Europea”, en: Esther BARBÉ y Anna HERRANZ (Eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y control democrático*, Barcelona: Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, 2007, pp. 135-148.
- KIETZ, Daniela y VON ORDANZA, Nicolai, *Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments*, SWP-Aktuell, núm. 57, Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010.
- MONAR, Jörg, “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 2010, pp. 143-151.
- SCHOUT, Adriaan y VANHOONACKER, Sophie, “Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 5, 2006 pp. 1051-77.

¹⁶ Seán Kelly –Irlanda, PPE–, Debate sobre “Conclusiones de la Presidencia española”, sesión plenaria de 6 de julio de 2010.

La percepción de la presidencia española del Consejo de la UE en la prensa extranjera

Michał Naturski

El ejercicio de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea tradicionalmente se consideraba como una oportunidad excepcional para promocionar internacionalmente al país que ejercía esta función, gracias a las responsabilidades de ser representante internacional y portavoz del conjunto de la UE. Sin embargo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ya se podía anticipar que los dos nuevos cargos institucionales –el reforzado Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Presidente permanente del Consejo Europeo– limitarían en gran medida el protagonismo y visibilidad de la Presidencia rotatoria en cuestiones de representación exterior o liderazgo político de la UE. En consecuencia, la mayor parte de las responsabilidades de la Presidencia rotatoria se limitaría a roles que no ofrecen tanta visibilidad pública como son la gestión diaria de los trabajos en los órganos del Consejo de la UE, la búsqueda de consensos entre los estados miembros o la representación del Consejo de la UE en las relaciones con otras instituciones europeas.

Teniendo en cuenta el excepcional período de transición hacia la plena implementación del Tratado de Lisboa, el objetivo de este artículo es resumir las principales características de la percepción exterior de la Presidencia española del Consejo de la UE ejercida en el primer semestre de 2010. De esta manera podremos observar hasta qué punto y de qué manera la Presidencia española fue capaz de compaginar las nuevas características del cargo en transición con la tradicional ambición de promocionar internacionalmente el país que ejerce la Presidencia rotatoria.

¿Qué vínculo existe entre la Presidencia del Consejo de la UE y la percepción exterior del estado?

A principios de febrero de 2010 la Vicepresidenta del Gobierno de España y Ministra de Economía y Hacienda, Elena Salgado, efectuó una visita a Londres para entrevistarse con los responsables de *Financial Times* y *The Economist* con el fin de neutralizar el deterioro de la imagen de España en la prensa internacional. En estos medios se habían publicado varios artículos que extendían dudas sobre la capacidad del gobierno español para emprender reformas económicas para combatir la crisis económica y levantaban temores de que España podría convertirse en un problema para la estabilidad de la zona euro¹. La creciente percepción de empeoramiento de la imagen de España en los primeros meses de 2010 ha puesto en tela de juicio la tesis tan

¹ Este viaje se emprendía en un momento en que destacados representantes del gobierno español sugerían una conjura de medios de comunicación anglosajones neoliberales para desgastar al gobierno socialista.

arraigada de que la Presidencia del Consejo sirve para mejorar la imagen exterior del país que ejerce esta función gracias, entre otras cosas, a las posibilidades de liderar políticamente las actividades de la Unión y de adquirir una extraordinaria visibilidad internacional como representante de la UE en su actividad exterior.

A pesar de que esta tesis está muy extendida entre analistas y medios de comunicación, ningún estudio académico sobre la Presidencia del Consejo ha intentado valorar hasta qué punto y de qué manera estas responsabilidades institucionales influyen en la percepción exterior del país que ostenta esta función. Este vacío en los conocimientos sobre las Presidencias de las UE es comprensible teniendo en cuenta que hace muy poco tiempo que la literatura académica empezó una discusión rigurosa sobre los criterios para evaluar las Presidencias rotatorias². En esta discusión se destaca el argumento de que los recursos intangibles relacionados con las expectativas previas y la credibilidad política del país a la hora de asumir la Presidencia facilitan su éxito. De todas maneras poco se ha dicho sobre la influencia de la evolución de percepción de la Presidencia rotatoria en el desarrollo de sus funciones.

Al margen de este silencio académico, los estudios de opinión pública sugieren que se exagera el valor de la Presidencia para influir en la imagen y percepción popular de un país. Algunos datos presentados en los *Eurobarómetros* publicados cada semestre sugieren que el ejercicio de esta función no puede afectar de manera considerable la imagen del país, ya que la mayoría de los ciudadanos europeos del conjunto de la UE no consultó ninguna noticia sobre las Presidencias. Por ejemplo, sólo un 30 % y un 34 % de los ciudadanos europeos encuestados respondió de manera afirmativa que tuvo oportunidad de consultar alguna noticias relacionada con la Presidencia sueca del segundo semestre de 2009 y la Presidencia checa del primer semestre del 2009, respectivamente. Además, estos índices de información sobre las Presidencias son aún más bajos cuando se pregunta si los ciudadanos europeos consultaron alguna noticia sobre las Presidencias antes de su comienzo, ya que sólo un 21 % y 19 % de los encuestados respondió afirmativamente a esta pregunta sobre las Presidencias sueca y checa respectivamente. En el caso de la Presidencia española sólo un 21 % de los ciudadanos europeos confirmó que consultó alguna noticia sobre la Presidencia antes de su inicio y un 72 % respondió negativamente³.

² Véase más en: SCHOUT, Adriaan y VANHOONACKER, Sophie, "Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 5, 2006, pp. 1051-1077; ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, Londres y Nueva York: Routledge, 2003; QUAGLIA, Lucia y MOXON-BROWNE, Edward, "What Makes a Good EU presidency? Italy and Ireland Compared", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 2, 2006, pp. 349-368.

³ Estos datos provienen del "Public Opinion in the European Union", *Standard Eurobarometer*, núm. 71, septiembre de 2009, pp. 138-146 y "L'opinion publique dans l'Union Européenne", *Eurobarometro Standard*, núm. 72, febrero de 2010, pp. 209-214.

Sin embargo, estos estudios cuantitativos no indican de manera valorativa cómo las Presidencias fueron percibidas por esta minoría. Por eso el presente capítulo intenta evaluar el contenido de las noticias de prensa internacional con el fin de entender en qué sentido se ha podido formar su opinión. El análisis se basa en artículos de prensa extranjera recogidos en la *Revista de Prensa Internacional* publicada por la Secretaría de Estado de Comunicación del Ministerio de la Presidencia desde los inicios de noviembre de 2009 hasta el 14 de julio de 2010⁴. En total se analizaron 163 números de este boletín, de los cuales se extrajeron las 379 noticias que de alguna manera hacían referencia a la Presidencia española⁵. A continuación presentamos este análisis, organizado en dos secciones, correspondientes respectivamente al examen de los *temas* y del *tono* de los artículos de prensa internacional sobre el ejercicio de la Presidencia.

Temas de interés de la prensa internacional

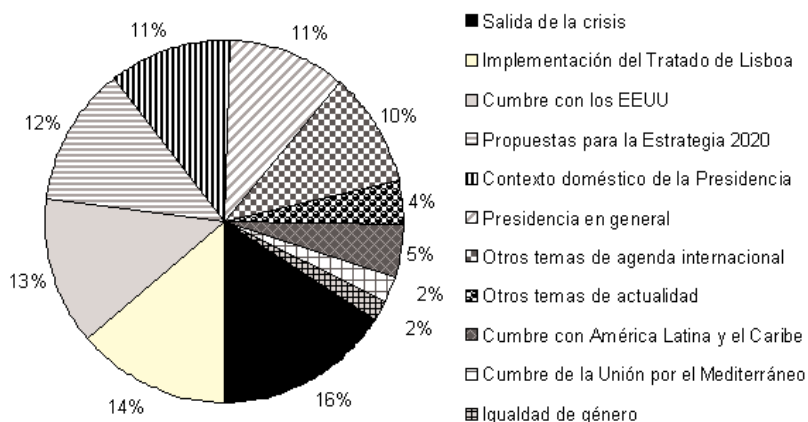
Los temas de información dominantes que aparecen en los artículos de la muestra analizada son relativamente pocos. Así, podemos indicar seis temas generales que han ocupado el 77 % del total de noticias analizadas. Como se puede observar en el Gráfico 1, las gestiones de la Presidencia relacionadas con la *salida de la crisis económica en Europa* aparecieron en unas 90 noticias, que suponen el 16 % de noticias analizadas. Una parte importante de estas noticias se corresponden con las siguientes cuestiones: la gestión del rescate financiero de Grecia al inicio de la Presidencia; la retirada de la cuestión de la regulación de los fondos especulativos de la agenda de la reunión de Ministros de Finanzas en marzo; y la propuesta de publicación de los exámenes de resistencia de los bancos planteada por España durante el Consejo Europeo de junio. También relacionados con el ámbito de la economía, la prensa internacional se centró de manera destacada en el *contexto doméstico* de crisis económica en España y las propuestas sobre *Estrategia 2020*, alcanzando un 11 y un 12 % de las noticias respectivamente. Estas cuestiones dominaron especialmente durante el mes de enero, coincidiendo con las declaraciones del Presidente del Gobierno que planteaban la cuestión de sanciones para los estados que incumplieran los objetivos de la nueva *Estrategia 2020* y la presentación general de los objetivos de la Presidencia española.

⁴ Con el nuevo diseño de la página www.moncloa.es se han dejado de publicar estos boletines y se han retirado los números antiguos. No obstante, el autor del presente texto ha podido guardar en su archivo los boletines que sirven para este análisis.

⁵ De las 379 noticias en total, las 302 noticias analizadas provienen de unos 68 títulos de prensa de los nueve países de la UE (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Polonia, Portugal, Reino Unido) y las 77 noticias provienen de unos 34 títulos de prensa de 9 estados no miembros de la UE (Argentina, China, Egipto, Estados Unidos, Japón, Marruecos, Rusia, Turquía, Venezuela).

Gráfico 1

Incidencia temática de las noticias sobre la Presidencia de la UE



Fuente: Elaboración propia a partir de la Revista de Prensa Internacional

Otro de los temas más recurrentes de los artículos analizados fue la *implementación del Tratado de Lisboa*. Éstos se centraban en informar y opinar sobre las relaciones entre la Presidencia rotatoria y los dos nuevos cargos de la UE (Herman Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo, y Catherine Ashton, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad). Más de la mitad de estas noticias aparecieron en diciembre de 2009 y enero de 2010, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la presentación del programa de la Presidencia española. De manera menos relevante, la cuestión de las relaciones entre la Presidencia rotatoria y los dos nuevos cargos resurgió cuando se informaba sobre la *suspensión de la cumbre con los Estados Unidos* prevista, según el programa de la Presidencia, para mayo de 2010. La suspensión de esta cumbre fue precisamente el tema que marcó la percepción del ejercicio de la Presidencia española en cuestiones de representación exterior de la UE. Esta cuestión ocupó un 13 % del total de noticias y dominó de manera clara las informaciones sobre la Presidencia durante el mes de febrero.

De manera menos destacada, un 10 % de las noticias trataron otros temas de la agenda internacional: la Cumbre UE-Marruecos; las relaciones de la UE con Rusia; las relaciones de la UE con los países de los Balcanes; la participación de la UE en el proceso de paz en Oriente Medio; y el final del conflicto diplomático con Libia. Además, de manera incidental, también aparecieron en la prensa internacional algunas noticias sobre las prioridades españolas sobre política de igualdad de género de la UE y otros temas de actualidad, como la gestión de la crisis de las cenizas volcánicas o la inauguración del año europeo contra la pobreza.

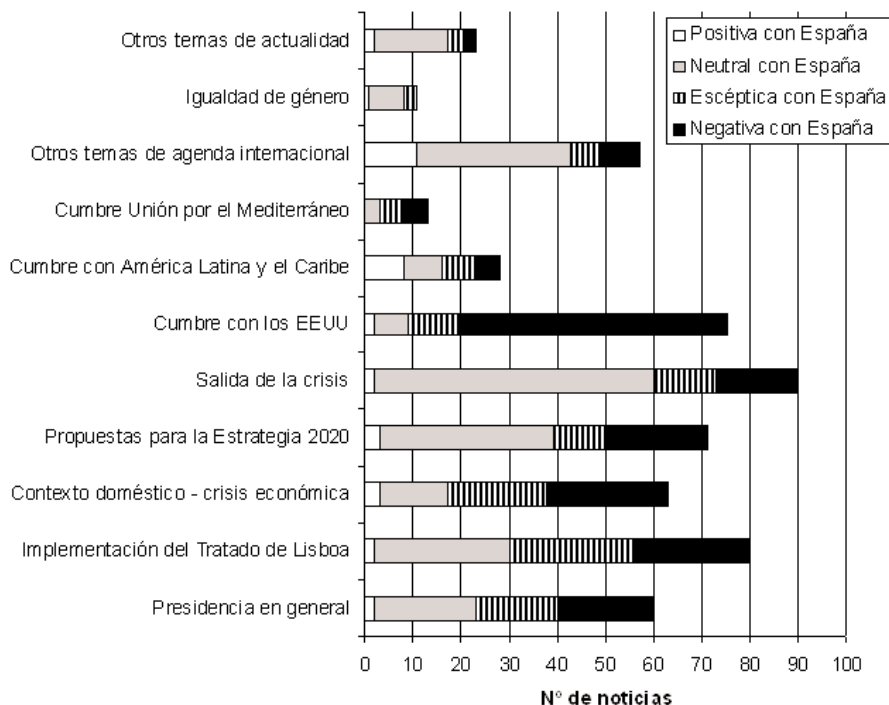
Tono general de la percepción de la Presidencia española

Como acabamos de ver, desde la perspectiva temática, la imagen de la Presidencia española en la prensa internacional reflejó de manera más o menos fiel las principales prioridades planteadas por el Gobierno español. Sin embargo, el tono dominante en los relatos periodísticos demuestra que el semestre de la Presidencia española incumplió las expectativas de mejora de la imagen exterior de España. En nuestro análisis hemos clasificado el contenido de las noticias que aparecían en la prensa internacional en cuatro categorías: tono positivo, tono neutral, tono escéptico y tono negativo.

De manera resumida podemos indicar que el tono dominante (44 % de las noticias analizadas) fue neutral. Es decir, la prensa internacional se dedicaba a informar, de manera más o menos fiel, sobre las actividades realizadas por la Presidencia española. Sin embargo, el siguiente en el orden era el tono negativo, con casi el 32 % de las noticias, reflejando una valoración negativa del ejercicio de la Presidencia o simplemente una burla de los intentos y actividades de la Presidencia. A ello hay que añadir un 15 % de noticias que mostraban escepticismo ante las actividades de la Presidencia. Así pues, sólo en el 9 % de las noticias sobre la Presidencia española dominó un tono positivo.

El tono de escepticismo y crítica de la Presidencia española marcó ya los inicios de la Presidencia española cuando la prensa internacional dio una amplia cobertura a las prioridades de la Presidencia española y a la falta de claridad en el reparto de poderes en la UE entre los dos cargos permanentes y la Presidencia rotatoria. Sin embargo, como muestra el Gráfico 2, una cuestión en particular se convirtió en el blanco de las críticas de la prensa: la cancelación de la cumbre con los Estados Unidos. La suspensión de esta cumbre fue atribuida en muchas crónicas a los conflictos entre la Presidencia y el Presidente del Consejo Europeo, debidos a unas excesivas ambiciones de España de disfrutar de protagonismo y visibilidad internacional pese a la pérdida de poder formal de la Presidencia. Los mayores rotativos internacionales calificaron la suspensión de la cumbre como “una bofetada” (*Le Figaro*), “serio revés” (*Le Monde*), “una gran decepción” (*De Staandard*, *Público*), “duro golpe” (*NRC Handelsblatt*) o “humillante golpe” (*The Independent*) para España. La prensa alemana adoptó un tono especialmente ácido en torno a esta cuestión. Por ejemplo, el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* escribió que “toque lo que toque Zapatero en estos momentos, parece que no le sale bien”, ya que “su esperanza de poder brillar como político de Exteriores con las fotos de la cumbre con Obama se ha visto gravemente frustrada”; el *Financial Times Deutschland* resumió que la decisión de la Casa Blanca “no solamente dejó al español sin una foto, sino que, además, desprestigió su presidencia europea”.

Gráfico 2.

Tono de las noticias sobre la Presidencia de la UE

Fuente: Elaboración propia a partir de la Revista de Prensa Internacional

La cancelación de la cumbre con los Estados Unidos culminó la tendencia de escepticismo en cuanto a las posibilidades de la Presidencia española de desempeñar una rol acorde a las expectativas y necesidades de una UE sumida en una crisis económica y ante las incertidumbres relacionadas con la implementación del Tratado de Lisboa. El escepticismo observado al inicio de la Presidencia española tenía que ver con la percepción de pérdida de credibilidad de España, el exceso de ambición de las prioridades de la Presidencia y los posibles conflictos con los recién nombrados altos cargos de la UE. Por eso los diarios europeos se preguntaban: “¿Y con este estado de ánimo van a conferirle los españoles impulso al continente?” (*Süddeutsche Zeitung*); “¿Es España el país más adecuado para sacar a Europa de la crisis cuando se encuentra en una mala situación económica y con una tasa de paro que casi alcanza el 20 %?” (*NRC Handelsblad*). *The Economist* resumía este estado de opinión sobre la Presidencia española indicando que “en toda Europa en

artículos y editoriales se han burlado de la idea de que Zapatero asesore a Europa sobre la recuperación económica”, indicando precisamente que “si quieres que se siga tu consejo, has de tener algo creíble que decir”.

En este contexto de dudas sobre la credibilidad de España y el funcionamiento de la UE bajo las reglas del Tratado de Lisboa, la idea de José Luis Rodríguez Zapatero de reforzar la gobernanza económica en la Estrategia Europa 2020 recibió un gran eco mediático. Inicialmente esta propuesta fue referida en tono neutral, pero poco a poco esta iniciativa fue creando más escepticismo y rechazo. El *Frankfurter Allgemeine Zeitung* la calificó de “absurda” y “sorprendente”, y diarios como *The Wall Street Journal* citaron la opinión de Herman van Rompuy, que definía la iniciativa de “excesivamente ambiciosa”. Otros informaban de “una retirada [de la propuesta] muy triste y un comienzo deprimente de la presidencia española” (*Rzeczpospolita*). Y de manera todavía más punzante, el *Financial Times* se preguntaba en tono despectivo “¿Cuántos días puede permanecer en el aire un cometa español?” indicando que “la breve vida de la genial idea de Zapatero (...), apenas sorprende”.

Después de este desafortunado inicio de la Presidencia, a partir del mes de febrero el número de informaciones sobre la Presidencia española en el Consejo de la UE fue disminuyendo de manera considerable. El número de noticias repuntó al concluir la Presidencia, con una evaluación igualmente crítica del ejercicio español. Por ejemplo, *Le Tribune* francés hablaba de una balance “decepcionante” y “un papel marginal en las principales decisiones de la UE”; el *Financial Times Deutschland* calificó la Presidencia como “toda una serie de fracasos y de mala suerte”; *Die Welt* consideró el balance de la Presidencia como “magro”; y el polaco *Dziennik - Gazeta Prawna* concluyó que era “una de las presidencias más débiles en los últimos años”, argumentando que “no ha dejado ninguna huella que valga la pena recordar”.

Conclusiones

A la luz de este resumen de la imagen de la Presidencia española en la prensa internacional cabe preguntarse a qué factores atribuir el dominante tono de crítica y escepticismo en los relatos periodísticos sobre la Presidencia. Por un lado, podríamos concluir simplemente que España no ha sido capaz de estar a la altura de las circunstancias en el momento de asumir su rol institucional frente a dos grandes desafíos que afrontaba la UE en el primer semestre de 2010 - la implementación del Tratado de Lisboa y la crisis económica. Sin embargo, esta conclusión debería ir acompañada también de una reflexión sobre la percepción e interés periodístico a la hora de informar sobre la UE en general y la Presidencia rotatoria en particular.

En este sentido, debemos destacar que la prensa internacional se ha concentrado en aquellas actividades de la Presidencia que hacían referencia al rol de liderazgo a la hora de plantear los objetivos políticos a medio y largo plazo y el rol de la representación de la UE en las relaciones internacionales. En cambio, otros roles que caracteri-

zan el ejercicio de la Presidencia del Consejo de la UE son, por ejemplo, la organización de los trabajos del Consejo, la búsqueda de las soluciones durante las negociaciones en el Consejo o la representación del Consejo en las relaciones con otros actores institucionales de la UE⁶ apenas ha sido notados por la prensa internacional. En otras palabras, la prensa internacional se interesó por temas y actividades en los cuales la Presidencia española no ha podido destacar debido a los cambios en las redistribución de los roles y responsabilidades institucionales. Evidencia de ello es que las figuras de la Presidencia que más seguimiento tuvieron en la prensa fueron precisamente aquellos cuyas capacidades más limita el Tratado de Lisboa: el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores. Así pues, podemos afirmar que la percepción de la Presidencia española se hizo de manera muy parcial en relación con el conjunto de todo el trabajo que debe ejercer la Presidencia del Consejo.

Sin embargo, no deberíamos descartar el argumento de que España contribuyó también a esta confusión a la hora de concebir y ejercer su Presidencia, creando unas expectativas de liderazgo político en la UE fuera de su alcance. Por ejemplo, cuando José Luis Rodríguez Zapatero presentó ante el Congreso de los Diputados las prioridades de la Presidencia dejó entrever las ambiciones de liderazgo en la UE, ya que en sus palabras “será nuestra Presidencia la que deberá impulsar el proyecto de la nueva Europa, en este momento de extraordinario significado político y de grave dificultad económica”⁷. De manera similar, María Teresa Fernández de la Vega, durante su comparecencia en octubre de 2009, anunciaba que la Presidencia española “no será una Presidencia de simple gestión, será una Presidencia proactiva y propositiva, de acción y de liderazgo constructivo”⁸. También Diego López Garrido anunció que “junto y bajo el liderazgo de la Presidencia española, tenemos que hacer a la UE más competitiva, hablando con una voz unificada cuando se comunica con el resto del mundo”⁹. En otras palabras, la percepción crítica de la Presidencia española podría ser también el resultado de los errores políticos en el planteamiento de las prioridades de la Presidencia y de su rol institucional que, debido al empeoramiento de la imagen de España en general y los cambios institucionales, ha sido imposible de desplegar de acuerdo con las ambiciones previas.

⁶ SCHOUT y VANHOONACKER, op cit. QUAGLIA y MOXON BROWNE, op cit.

⁷ “Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, y de la Presidencia española de la Unión Europea”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, núm 132, Sesión plenaria núm. 124, 16 de diciembre de 2009, p. 6.

⁸ “Comparecencia, a petición del Gobierno, de la Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno (Fernández de la Vega Sanz) ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar del programa y las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea [y] acerca de las directrices de actuación para la Presidencia española de la Unión Europea en 2010”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, núm 81, Sesión núm. 21, 27 de octubre de 2007, p. 3.

⁹ LÓPEZ GARRIDO, Diego, “Challenges and opportunities”, *The Parliament Magazine*, núm. 300, 25 de enero de 2010, p. 24.

Bibliografía de referencia

- SCHOUT, Adriaan y VANHOONACKER, Sophie, "Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 5, 2006, pp. 1051-1077.
- ELGSTRÖM, Ole (ed.), *European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, Londres y Nueva York: Routledge, 2003.
- QUAGLIA, Lucia y MOXON-BROWNE, Edward, "What Makes a Good EU presidency? Italy and Ireland Compared", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 2, pp. 349-368.
- MOLINA, Ignacio, "Innovar Europa en tiempos de tribulación", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 136, 2010, pp. 76-89.



PARTE II

AGENDA TEMÁTICA

La energía en la presidencia española del Consejo de la UE 2010: una ambición truncada

Francisco Pérez

Las presidencias semestrales de la UE son hijas en gran medida del tiempo político, de la oportunidad de desarrollar temas importantes de la agenda o de ser protagonistas de un cambio histórico a nivel institucional. La española no pudo nacer con mejores augurios. A ella le correspondía desarrollar las nuevas capacidades e instrumentos del Tratado de Lisboa, primer acuerdo que otorgaba base jurídica comunitaria a la energía. Su importancia, sin embargo, no era tanto a nivel legal, no en vano toda la legislación comunitaria anterior en energía se había hecho a través de las competencias de medioambiente y del mercado interior, sino a nivel político al introducir por vez primera el concepto de *solidaridad* entre los estados miembros en seguridad de abastecimiento. La presidencia española coincidiría en el tiempo además con el período post Kyoto que debía servir como impulso político de los objetivos 20-20-20 aprobados por el Consejo en 2007¹. Al turno de presidencia española debía corresponder el debate en torno al compromiso aún más ambicioso del 30 % en recorte de emisiones de CO₂ que debía afianzar el liderazgo europeo en la lucha contra el cambio climático².

Ninguno de estos buenos augurios se cumplirían. El panorama político quedaría netamente ensombrecido a nivel global por el fracaso de la cumbre de Copenhague y la crisis económica mundial. En Bruselas, además, la inercia institucional fue mucho más lenta por la parálisis institucional que siguió a la renovación de los miembros de la Comisión, que no fueron nombrados hasta marzo de 2010. La crisis

¹ El 9 de marzo de 2007 el Consejo Europeo de Primavera, con el apoyo del Parlamento Europeo y de los estados miembros, acordó establecer un objetivo vinculante para que el 20 % de su consumo energético de 2020 proceda de fuentes renovables, teniendo en cuenta la situación específica de cada Estado Miembro. También adoptó el compromiso de reducir al menos un 20 % sus emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 respecto a las de 1990, lograr un ahorro energético en ese año del 20 % y que los biocombustibles alcancen el 10 % en el conjunto de los combustibles (gasóleo y gasolina) de transporte consumidos en la UE.

² La Directiva 2009/29/CE, de 23 de abril, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero, forma parte del llamado "paquete verde" que la Unión Europea está llevando a cabo, desde el año 2007, para cumplir el compromiso 20/20/20. Se refiere a un triple objetivo para el año 2020 por el cual se debe conseguir que el 20 % del consumo de energía final provenga de fuentes renovables, que se reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % (con respecto a las de 1990) y que se produzca una mejora de la eficiencia energética del 20 % respecto al consumo tendencial. La directiva incluía el compromiso de reducción del 30 % en emisiones de gases efecto invernadero siempre que otros países desarrollados se comprometían a realizar reducciones comparables y que los países en desarrollo económicamente más avanzados se comprometían a contribuir convenientemente en función de sus responsabilidades y capacidades. De aquí a 2050, las emisiones globales de gases de efecto invernadero deben reducirse en al menos un 50 % respecto a los niveles de 1990.

económica global pintaba un paisaje desfavorable que había debilitado la credibilidad de la economía española, la quinta economía europea, por la crisis de la deuda pública griega y su posible contagio a las economías mediterráneas³. Todos estos elementos adversos obligaron a la presidencia española a navegar con un perfil bajo, a tirar de oficio y centrarse en asuntos instrumentales. Finalmente, Zapatero repensó la presidencia como una 'fábrica de ideas' sin la ambición de cambios sustanciales en el rumbo de la política energética europea⁴.

Otros condicionantes ya presentes en la política energética europea eran estructurales y de más difícil solución, pues resulta muy complicado para una presidencia rotatoria vigorizar una política que no habla con una voz única ni cuenta en sus fundamentos básicos, como la liberalización del mercado de la energía, con el apoyo decidido del eje franco-alemán.

Un ambicioso programa sin *plan B*

El programa de la presidencia española tenía como eje fundamental la adopción del Plan de Acción de Energía 2010-2014 previsto para el Consejo de primavera de 2010⁵. Dicho plan debía ser la guía de implementación de las políticas de la UE en cambio climático, ahorro energético, eficiencia, tecnologías, infraestructuras y coordinación en política exterior.⁶

En enero de 2010 el Consejo informal de ministros de energía reunido en Sevilla publica un ambicioso documento que debía servir de base principal del Plan de Acción aunque no alcanzará dicho objetivo. Sobre el programa español, se referirá al final del semestre la Comisión en unas líneas elogiosas del borrador de estrategia energética de la Comisión para la próxima década en las que alude al "debate iniciado por la Presidencia española".⁷

Entre las razones para semejante cambio de planes figura el hecho de que el Comisario de Energía, Günther Oettinger, un alemán neófito en temas europeos, antiguo líder de la CDU en el lander de Baden-Wurtemberg y enviado según sus críticos por Merkel para no competir en la esfera política, prefiere darse un tiempo de reflexión sobre los temas pendientes y pospone *sine die* la adopción de dicho Plan convirtiéndolo a la postre en una estrategia de más largo plazo, siguiendo, en este caso al menos, una recomendación de la presidencia española.

³ MULLIGAN, Mark, "Spain faces own economic troubles", *Financial Times*, 3 de enero de 2010.

⁴ BARBER, T, "Rotating presidency as an 'ideas factory'", *Financial Times*, 13 de enero de 2010.

⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA, "Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa" Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

⁶ *Ibíd.*

⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Energy 2020 A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, COM (2010) 639, Bruselas, 10 de noviembre de 2010.

En el fondo, sin embargo, según un asesor de Presidencia el cambio de rumbo se debe a la voluntad del presidente de la Comisión, Durão Barroso, de capitalizar los réditos políticos de la crisis económica. Su olfato político le dicta centrarse en la estrategia política de salida de la crisis, la denominada Estrategia 2020 de recuperación económica, y aparcir toda estrategia a medio plazo de carácter sectorial. A pesar de que en los borradores previos de la Estrategia 2020 figura el Plan de Acción de Energía, éste acabará desapareciendo de la versión final y los temas de energía terminarán diluidos bajo la vaga declaración de “uso eficiente de recursos”⁸.

Otro motivo puede ser la conveniencia para la Comisión y algunos estados miembros de aplazar el debate sobre el papel de la energía nuclear en la descarbonización de la economía europea prevista para el 2050. Con la crisis de deuda soberana, los estados miembros son más conscientes del inmenso esfuerzo económico para el desarrollo de las energías renovables y las infraestructuras de redes necesarias, lo que hace más difícil poder prescindir de la energía nuclear. Dicho debate no puede ser liderado por un estado miembro *agnóstico* como España. Los temas nucleares fueron incluidos en el programa del trío de presidencia a propuesta de Hungría, aunque su contenido se redujo a aspectos de seguridad.⁹

La propuesta española se centra también en dos temas de especial interés nacional: interconexiones y desarrollo de renovables. Dos prioridades vinculadas entre sí por la construcción del mercado interior y la necesidad de una potente red de distribución para la generación eléctrica de renovables. El Ejecutivo español defiende en Bruselas que “las interconexiones energéticas no han cumplido las expectativas planteadas en 2002” y urge un marco regulador común que “consolide un mercado común de la energía”¹⁰. España, pionera en la regulación del proceso liberalizador de los años noventa, pero aislada energéticamente del corazón de Europa, sigue creyendo en la vía regulatoria para romper las resistencias de algunos estados miembros a una mayor interconexión y a la puesta en marcha de un verdadero mercado de la energía.

⁸ Entrevista con un asesor de presidencia española de la UE para los temas de energía.

⁹ En su comparecencia en el Parlamento para presentar las prioridades de la presidencia española el ministro Sebastián defendió en Bruselas que “necesitamos tener energía complementaria de las fuentes de energía renovable. El carbón es nuestro plan B”, respondió Sebastián a las preguntas del europarlamentario alemán de los Verdes, Reinhard Bütikofer y del polaco Konrad Szymanski (ECR), sobre los subsidios del estado español al carbón nacional. Preguntado por la europarlamentaria del Partido Popular, Pilar del Castillo, sobre el rol de la energía nuclear Sebastián subrayó que dependía de los estados miembro utilizar o no la energía nuclear, pero que esperaba presentar un primer borrador sobre seguridad de residuos nucleares durante el turno de presidencia. Parlamento Europeo, *Spanish ministers outline Council presidency priorities*, Press release, 9 de febrero de 2010.

¹⁰ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “Discurso en el Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la presidencia española en la UE”, Estrasburgo, 20 de enero de 2010

Entre las ambiciosas propuestas del naufragado plan de Acción está el dotar al nuevo Instrumento de Seguridad e Infraestructuras “con medidas para garantizar las interconexiones e instaba a la UE para que interviniera ya sea por la vía de la legislación de mercado interior u otra, sea por la vía financiera en los casos de fallo de las iniciativas nacionales, regionales o privadas”¹¹.

La presidencia española aspira a *desnacionalizar* el tema de las interconexiones, garantizando que la nueva Agencia Europea de Cooperación de Reguladores (ACER en sus siglas en inglés) se dote de fuertes competencias y capacidad para desbloquear conflictos como la accidentada interconexión eléctrica con Francia. Una ambiciosa idea que recuerda a la todopoderosa Dirección General de la Competencia, que fue capaz en los años noventa de oponerse a los carteles económicos en la construcción del mercado interior. Dicha agencia ha de ser el aliado natural para forzar un “*unbundling*” o partición real, es decir, una regulación que permita “trocear” los grandes bloques energéticos que siguen integrados, monopolizando la producción, distribución y comercialización de gas y electricidad y que hacen imposible en la práctica los intercambios a nivel europeo. Tras tres rondas infructuosas de liberalización, la Comisión sólo ha logrado un cierto compromiso sobre el papel, con unas obligaciones demasiado laxas para los grandes operadores alemanes y franceses.¹² El éxito de dicha agencia con sede en Ljubljana (Eslovenia) dependerá en gran medida de la personalidad política de su director, aún sin nombrar, aunque no parece que el momento político sea lo suficientemente maduro para una superagencia que venza las resistencias de los fuertes intereses nacionales en el sector.

La falta de interés u oportunidad política en la Comisión por abordar dichos temas hizo que la presidencia española tuviera que adaptarse al entorno desfavorable, haciendo de la necesidad virtud, y se centrara en los temas de agenda que parecían más maduros. Si el balance de una presidencia se mide por la adopción de documentos políticos, el bagaje es pobre pues sólo se adoptaron dos de índole técnica: la propuesta de un nuevo Reglamento de abastecimiento de gas, presentada en el Parlamento Europeo por el eurodiputado Alejo Vidal Quadras, y el Reglamento relativo a la Comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión en infraestructuras energéticas. Ambos facilitan una mejor coordinación a nivel comunitario. El primero permite a la Comisión coordinar las respuestas de emergencia que eviten situaciones como la del corte de suministro en 2006 y 2009 por la crisis ruso-ucraniana. Refuerza además la seguridad de abastecimiento con medidas como la inversión de flujos para evitar desabastecimiento en los países de tránsito. El segundo ni siquiera necesita de la aprobación del Parlamento y se trata tan sólo de la obligación de los estados miembros de comunicar a la Comisión sus inversiones en infraestructuras energéticas para permitir una visión global y actualizada del sistema de la Unión.

¹¹ *La política de energía de la Unión Europea. Elementos base para el Plan de Acción Europeo de Energía 2010-2014*. Consejo Informal de Energía, Presidencia Española de la UE, Sevilla, 15 de enero de 2010.

¹² “Liberalising the EU energy sector”, *Euractiv*, 5 de mayo de 2008.

La dimensión exterior de la política energética de la UE volvió a incluir en el programa español el famoso mantra de “una sola voz”. Una idea que parece al menos no tener rostro aún. La Comisión reaccionó con un “no sabe/no contesta” a las interpretaciones del gobierno español para que aclarara cuál es la función de Lady Ashton en las relaciones exteriores en energía.¹³ Afortunadamente, la desconvocatoria de la cumbre con Estados Unidos no hizo visible la descoordinación y la señora Hillary Clinton y el señor Steven Chu, secretario de Estado de Energía, no tuvieron que preguntar si debían llamar al señor Oettinger o a la señora Ashton.

La sombra del Plan Solar es alargada

El Plan Solar Mediterráneo (PSM), el proyecto más ambicioso y mediático de la Unión por el Mediterráneo (UpM) que aspira a generar energía renovable (principalmente solar) en los países de la ribera sur y su exportación a través de nuevas redes hacia el norte era una gran oportunidad para España. El Ejecutivo de Zapatero podía hacer valer el liderazgo mundial de las empresas españolas en tecnologías de energía solar térmica y la inmejorable posición estratégica de la península al contar con la única conexión eléctrica operativa con la ribera sur, la que une la red española con la marroquí a través del estrecho de Gibraltar. Con semejantes antecedentes, España podía aspirar a rentabilizar su posición privilegiada en el proyecto.

Sin embargo, la parálisis política de la UpM, cuya cumbre prevista en Barcelona fue cancelada ante el presumible bloqueo árabe por el conflicto israelopalestino, el contexto económico desfavorable que retrae la inversión en proyectos energéticos que requieren una gran financiación, así como la ausencia en la ribera sur de garantías jurídicas o de un marco regulatorio común para los intercambios eléctricos, hizo de esta aspiración un brindis al sol a la inmadurez de la energía verde en el Mediterráneo¹⁴. Ningún proyecto piloto, hasta la fecha, ha podido saltar de los coloridos mapas a la más gris realidad a pesar de la proliferación de iniciativas nacidas dentro y fuera de la UpM: propuestas del Observatorio Mediterráneo de la Energía, proyectos de DG Europe Aid, Banco Mundial, Banco Europeo de Desarrollo o la famosa iniciativa industrial alemana DESERTEC.

Ya desde el comienzo de la presidencia española se hacen evidentes las numerosas sombras del PSM. Las mayores se ciernen en torno a la disputa en el seno de la UpM por liderar el proceso. Francia se niega a compartir la agenda de la UpM con la presidencia española mientras la nueva Comisión no es lo suficientemente proactiva para mediar. Además la incertidumbre del proceso Euromediterráneo deja en tierra de nadie el método de gobernanza del PSM y su encaje y compatibilidad con la legislación comunitaria y la Política Europea de Vecindad. Alemania lidera estas reticencias a crear nuevas estructuras al margen de la UE.

¹³ Según entrevista con un asesor de presidencia española de la UE.

¹⁴ TILL, Stenzel, *Solar Energy and the Maghreb region. Energy and Regional Integration in the Western Mediterranean*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2010. Disponible en: www.cidob.org

En una reunión de expertos, organizada por la co-presidencia franco-egipcia de la UpM, sin la aprobación de la presidencia española, que debe revisar la estrategia del PSM, los representantes hispanos tienen que defender su idea de celebrar una conferencia en Valencia del PSM previa a la reunión ministerial de la UpM en El Cairo. Ante las resistencias francesas, se acuerda finalmente que la reunión no tenga un contenido programático de índole político y se centre en temas financieros e interconexiones. Se propone incluso que sea en un formato más reducido que la UpM y que cubra sólo el mediterráneo occidental, como el diálogo 5+5 (España, Francia, Grecia, Italia y Malta; Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) a los que se añadirían Alemania, Egipto y Turquía.

Finalmente la conferencia de Valencia se celebra en mayo de 2010 con notables ausencias del Comisario de Energía y del propio ministro español del ramo. En ella se pone de manifiesto que el PSM, sin el compromiso político entre los estados de la UE y los países de la ribera sur, despierta muchas incertidumbres. El título de las conclusiones, "La necesidad de un paso adelante", evidencia el atasco del proceso sin los motores que lo impulsen¹⁵. El primero, la falta de un marco regulatorio claro y un entorno económico atrayente, no sólo en la ribera sur, sino en la UE, sin un mecanismo que arbitre la importación eléctrica y, por último, la ausencia de infraestructuras críticas como interconexiones eléctricas.¹⁶

La reunión de El Cairo no llegó a celebrarse, tras la suspensión de la cumbre de la UpM en Barcelona. Previamente los representantes españoles defienden una mayor participación de la Comisión en el proceso ante los intentos de la co-presidencia franco-egipcia de dejarla al margen en la elaboración del documento de estrategia para la cumbre.

Otro aspecto reseñable de las debilidades del PSM es la inconsistencia de sus objetivos. La estrategia aprobada en Bruselas se ha convertido en un programa holístico donde cabe casi todo: desarrollo de interconexiones, eficiencia energética y ahorro, cooperación tecnológica, mecanismos de ayuda a la reducción de emisiones de CO₂, armonización y extensión del marco regulatorio. Es en esencia un mini paquete de políticas energéticas ya desarrolladas en la UE adaptado a la ribera sur pero sin contar con la demanda regional. De ahí que muchos expertos prefieran convertir al PSM en un proceso meramente político, especialmente cuando ha llevado dos años establecer su secretaría, que facilite las iniciativas industriales privadas, como DESERTEC.¹⁷

¹⁵ "Plan Solar Mediterráneo: La necesidad de un paso adelante", Conclusiones de la Conferencia de Valencia, Valencia mayo 2010. Disponible en: http://www.mediterraneansolarplan-conference.es/uploads/documentos/documentos_20100601_Resumen_Conclusiones_e2e15f33.pdf

¹⁶ Ningún estado miembro ha utilizado hasta la fecha las provisiones de la Directiva de 2009 para la promoción y el uso de energías renovables para la importación eléctrica que necesitan una negociación entre las partes.

¹⁷ RUSCHSER, M. "Desertec or Mediterranean Solar Plan –whose sun is shining brighter?", *Deutsche Welle*, 3 de agosto de 2010.

Otra prueba de cierta incoherencia es el hecho de que durante la presidencia española Alemania trató de reorientar la filosofía política del proyecto, inicialmente presentado como importación de electricidad de origen renovable del sur al norte, para venderlo políticamente como una iniciativa de desarrollo local y de ayuda de la UE a las economías del sur. Ello pone de relieve que los países del Maghreb no fueron participantes activos en el diseño del proyecto y fue a posteriori cuando se incluyeron sus demandas de transferencia tecnológica, creación de empleo y desarrollo local ante las suspicacias en algunos países maghrebíes a la dirección política del proyecto, al que la prensa argelina imputó “un enfoque neocolonial para beneficio exclusivo de las industrias del norte”.¹⁸

Si el proceso de Barcelona sufría la fractura política de la región y la diversidad de intereses, la UpM, que nació bajo el paraguas de “proyectos y no ideas” ha vuelto a enfrentarse a los mismos problemas, que reaparecen de forma desagradable en la superficie como cadáveres sobre las aguas de la cooperación norte-sur que muchos creen diáfanos, limpios y habitados únicamente por intereses comunes.

Conclusión

La presidencia española en el capítulo de Energía no ofreció los frutos esperados ni dejó para la política de la UE ningún hito que la inercia política y legislativa no hubiera podido recorrer por sí sola. Sin embargo, tuvo la virtud, sin quererlo, de evidenciar la falta de coherencia de algunas políticas y se esforzó por racionalizar ciertos procesos, como la evaluación de los objetivos nacionales en renovables o la distinción de las acciones a medio y largo plazo recogidas en la estrategia de energía de la UE.

El clima político y la descoordinación con ciertos actores que seguían su propia agenda (la presidencia francesa de la UpM o la propia Comisión) no facilitó en modo alguno la labor. Para el futuro queda la reflexión de si una presidencia rotatoria está capacitada para incidir de modo sustancial y positivo en los problemas estructurales de la política energética de la UE, que necesita de mayores plazos en la ejecución de su estrategia y de un compromiso político más amplio que el que pueda alcanzar la presidencia de la UE con las instituciones comunitarias u otros estados miembros.

⁷⁹ Entrevista a Nicolas Sarkis, Presidente de la Asociación SolarMed, patrocinado por la UPM. *Le Soir d'Algerie*, septiembre 2010.

Bibliografía de referencia

- GLACHANT, Jean Michel y LÉVÊQUE, François (ed.), *Electricity reform in Europe. Towards a single energy market*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2009.
- MALLON, Karl (ed.), *Renewable energy: Policy and politics*, Londres: Earthscan, 2006.
- MABRO, Robert (ed.) *Oil in the 21st century*, Londres: Oxford University Press, 2006.
- MABRO, Robert y WYBREW-BOND, Ian (ed.), *Gas to Europe. The strategies of four major suppliers*, Londres: Oxford University Press, 1999.

La política exterior del clima después de la COP15: Copenhague, Madrid y Cancún vía Bruselas

Oriol Costa

La UE ha convertido su liderazgo de las negociaciones internacionales del clima en un símbolo: un símbolo de su apoyo al multilateralismo, de su capacidad para jugar un papel internacional relevante, del carácter normativo de su política exterior, un símbolo, ante sus propios ciudadanos, de la utilidad de contar con una UE unida, un símbolo, en fin, de su autonomía y su capacidad para ofrecer un relato de la política internacional alternativo al de Estados Unidos. En efecto, la UE ha liderado (y hasta salvado) las negociaciones e instituciones internacionales para luchar contra el cambio climático desde 1990, de forma casi ininterrumpida: en las negociaciones previas a Río 1992, en las reuniones que llevarían al Protocolo de Kyoto de 1997 y a los acuerdos de 2001 que hacen posible su implementación, en la lucha por aunar las ratificaciones necesarias para que entrara en vigor, no recabadas hasta finales de 2004. En pocas palabras, las negociaciones del clima no se entienden sin la UE y la identidad de la UE como actor internacional no se entiende sin ellas.

COP15: Más dura será la caída

Es por esta razón que nadie en la UE esperaba que ésta fuera apeada en el último y decisivo tramo de las negociaciones de la 15 Conferencia de las Partes (COP), celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, cuando EEUU, China, India, Sudáfrica y Brasil alumbraron el llamado Acuerdo de Copenhague. El texto queda bien lejos de proporcionar continuidad al régimen internacional del clima existente hasta ahora, cuyos elementos sustantivos caducarán en 2012: establece un proceso legalmente no vinculante, al margen de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, 1992) y del Protocolo de Kyoto (1997), en virtud del cual los estados debían comprometerse unilateralmente, antes del 31 de enero de 2010, a la adopción de ciertas políticas y objetivos orientados a la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Acuerdo también prevé que entre 2010 y 2012 los países desarrollados aporten hasta 30.000 millones de dólares para que los países del Sur lleven a cabo políticas de mitigación y adaptación, cantidad que debe elevarse hasta los 100.000 millones para 2020. Pues bien, la UE no participó en la negociación del texto y sólo le dio su visto bueno porque parecía que no había alternativa.

El desenlace de la COP15 sumió a la UE en un “estado de parálisis”¹ y desorientación estratégica. Se ha fracturado la unidad interna y algunos han llegado al extremo de proponer la nacionalización de la política exterior del clima². Pero sobre todo, durante el semestre de presidencia española del Consejo la UE, ha tenido que afrontar dos preguntas para las que no tenía (y en cierta medida aún no tiene) respuesta: ¿Cómo afrontar un proceso de negociación que tiene lugar bajo parámetros hasta ahora desconocidos, con el arrinconamiento de los consensos básicos alcanzados después de dos décadas de negociaciones? Y a la vez, ¿qué estrategias desplegar para recuperar si no el liderazgo, un papel relevante en la política internacional del clima? En enero un artículo se mostraba así de pesimista: “a pesar de que están previstas varias reuniones de la UE [...], parece claro que van a pasar meses hasta que se acuerde cómo proseguir”. Y Herman van Rompuy era así de claro: “este proceso es probablemente más complejo de lo que creíamos”³.

En definitiva, la COP15 de finales de 2009 alteró por completo el contexto en el que tenía que actuar la presidencia, cuyo programa no podía anticipar hasta qué punto las antiguas certidumbres sobre la estrategia de la UE quedarían impugnadas: se proponía únicamente “actuar en la lucha contra el cambio climático en consonancia con el liderazgo global que la Unión ostenta ante este desafío” y por tanto “velar por el desarrollo más exigente posible del acuerdo que logre alcanzarse en [...] Copenhague”⁴. En otras palabras, a la espera de los resultados de la COP15 el gobierno español apostaba por la continuidad, en lo tocante a la política exterior del clima, es decir, liderazgo y exigencia ambiental en la gestión de un acuerdo presumiblemente moldeado por la propia UE. No obstante, y de forma más innovadora, el programa hacía una aportación que bajo las nuevas circunstancias ha resultado probablemente más útil de lo previsto, esto es, la introducción de una dimensión climática y energética en la cooperación birregional, especialmente con América Latina y el Caribe.⁵

¹ “US election deals another blow to climate talks”, *ENDS Europe*, 20 de enero de 2010

² El portal de información sobre políticas ambientales *ENDS Europe*, de referencia en este campo, publicó que “varios estados miembros están presionando para establecer objetivos nacionales de reducción de emisiones para 2020 en el Acuerdo de Copenhague”, para en una información posterior señalar a Polonia como uno de estos estados. “EU may set national targets in climate accord”, *ENDS Europe*, 15 de enero de 2010; “Wide support for single EU target in climate accord”, *ENDS Europe*, 18 de enero de 2010.

³ “US election deals another blow to climate talks”, *ENDS Europe*, 20 de enero de 2010.

⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

⁵ *Ibíd.*, p. 21.

El tiempo de la Comisión en las negociaciones del clima

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa no ha tenido ningún efecto destacable en esta área temática. La política exterior del clima de la UE se conduce mediante un conjunto de arreglos institucionales que se caracterizan por su flexibilidad y por un grado considerable de informalidad. Además, siendo éste un asunto que corta transversalmente tantas áreas de la acción política, los Estados y la Comisión han optado por actuar por consenso y por integrarse en sus respectivos trabajos. Todo ello ha proporcionado un amplio margen para la progresiva evolución de la toma de decisiones y ha permitido que la mayor o menor influencia de cada cual haya dependido, en una medida nada desdeñable, de la capacidad propositiva, de la cantidad de información que se es capaz de manejar, de la legitimidad y de la voluntad política. Todo ello ha quedado pues al margen de los cambios introducidos por Lisboa.

Más determinante ha sido, en cambio, la configuración de la nueva Comisión, que desde febrero incluye una Dirección General específicamente dedicada a la Acción por el Clima, dirigida por Connie Hedegaard, que incluye las unidades relacionadas con el clima hasta ahora encuadradas en las Direcciones Generales de Medio Ambiente, Relaciones Exteriores e Industria y que cuenta con algo más de 100 funcionarios, aunque se prevé que llegue a emplear a cerca de 200⁶. El aumento del rango institucional de las políticas del clima en el seno de la Comisión y la existencia de una DG específica han agudizado y acelerado un proceso que se venía verificando desde hace algún tiempo, a saber, el progresivo reforzamiento del papel de la Comisión. Ha aumentado su voluntad y su capacidad para moldear el debate sobre la política exterior del clima de la UE. Contrástese esto con lo ocurrido en España en 2008, la incorporación del antiguo Ministerio de Medio Ambiente a un nuevo Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, construido en la matriz del antiguo Ministerio de Agricultura, del que procede la ministra Elena Espinosa.

Así las cosas, si bien la UE está lejos de poder responder satisfactoriamente a los interrogantes abiertos en Copenhague, el debate está siendo liderado, salvo alguna excepción, por la Comisión. En primer lugar, la UE no comparte la posición estadounidense según la cual el Acuerdo de Copenhague debe ser la base de las futuras negociaciones del clima: no está encuadrado en Naciones Unidas, no forman parte de él todos los estados, no es vinculante y, sobre todo, no es suficiente para evitar un cambio climático peligroso. Sin embargo, en la medida en que los EEUU son un socio imprescindible para la fase post-2012 de las políticas internacionales del clima, la Comisión ha empujado a la UE a adoptar una posición pragmática y a articular lo que se ha venido a llamar aproximación paso a paso⁷. En virtud de esta, la UE asume que

⁶ "EU executive creates climate, energy departments", *ENDS Europe*, 17 de febrero de 2010.

⁷ COMISIÓN EUROPEA, *International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2010) 86 final, Bruselas, 9 de marzo de 2010.

la estructura legal de los compromisos internacionales para el clima no estará lista hasta finales de 2011 y que la COP16 de Cancún (prevista para diciembre de 2010) servirá para integrar el Acuerdo de Copenhague en el proceso formal de negociación que tiene lugar en el marco de Naciones Unidas, así como para cerrar algunas decisiones concretas en asuntos como la transferencia de tecnologías, la adaptación al cambio climático, los bosques y la monitorización y verificación de las reducciones de emisiones. Además, la UE se muestra abierta a negociar también en foros paralelos, como el derivado del propio Acuerdo de Copenhague. Esta ha sido la forma en que la UE ha abordado las reuniones de abril y junio en Bonn, preparatorias de la de Cancún⁸.

Como parte de esta aproximación paso a paso, la Comisión se ha sumado a la propuesta de la presidencia española de avanzar en la lucha contra el cambio climático en espacios menos globales y más bilaterales o birregionales⁹. El objetivo es abordar los asuntos específicos identificados más arriba y reforzar las respectivas posiciones negociadoras ante la cumbre de Cancún de diciembre de 2010. El Consejo de Medio Ambiente hizo suya esta propuesta en marzo y el Consejo Europeo hizo lo propio a finales de mes. Sin embargo, el Programa de la presidencia incluía ya el objetivo de potenciar la dimensión climática de las relaciones birregionales. Esta es, desde luego, su contribución más destacada al desarrollo de la política exterior del clima de la UE. Naturalmente, nadie hubiera podido pensar que el contexto post-Copenhague modificaría de tal forma los términos en los que esta propuesta sería aplicada e interpretada.

La mejor expresión de esta opción (potencialmente) estratégica ha sido el destacado papel reservado a la lucha contra el cambio climático en la cumbre UE-América Latina y Caribe, celebrada en mayo en Madrid. La cumbre de Madrid acordó trabajar conjuntamente de cara a la futura COP16, "reconociendo las opiniones científicas sobre el límite del aumento del calentamiento global [2 °C] y construyendo sobre el progreso logrado de forma multilateral [la UNFCCC y el Protocolo de Kyoto]", con el objetivo de lograr un "resultado comprensivo, ambicioso, eficaz y jurídicamente vinculante"¹⁰. Los resultados de esta cumbre en materia de cambio climático se fundamentan en el trabajo impulsado desde 2004 en el marco de la Red Iberoamericana de Oficinas del Cambio Climático, creada a propuesta de España y Colombia. España ha decidido jugar la carta iberoamericana, que venía preparando desde hace tiempo. En este sentido, las relaciones birregionales son una solución que andaba buscando un problema; y lo ha encontrado en el contexto post-Copenhague.

⁸ "Bonn talks leave key climate questions unanswered", *ENDS Europe*, 14 de junio de 2010.

⁹ COMISIÓN EUROPEA, *International climate policy post-Copenhagen*, op cit., p. 4.

¹⁰ "Declaración de Madrid. Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social", VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010

Las relaciones birregionales deberían servir también para reforzar la posición negociadora de la UE y recuperar así algo de protagonismo. Sin embargo, el debate sobre cómo reconstruir el liderazgo internacional de la UE se ha centrado en otro asunto: los objetivos cuantitativos de reducción de emisiones. Ante la COP15 la UE se comprometió a reducir unilateralmente sus emisiones en un 20 % entre 2005 y 2020 y a ampliar este objetivo hasta el 30 % en caso de que otros países industrializados adoptaran compromisos comparables. Se da la circunstancia que las emisiones de la UE han caído ya en un 14 % y que el 20 % está aparentemente al alcance de la mano, pero que en cambio no resulta lo suficientemente ambicioso como para alcanzar la necesaria reducción del -85 % o -90 % para 2050. Se ha debatido por tanto acerca de la conveniencia de que la UE aumente la ambición del compromiso unilateral, para así reforzar su autoridad como líder moral de las negociaciones. Sin ir más lejos, Yvo de Boer, antiguo Secretario Ejecutivo de la UNFCCC, ha señalado que “la comunidad internacional está esperando que la UE muestre liderazgo y se comprometa realmente con al menos el 30 %”¹¹. También el Parlamento Europeo se ha mostrado partidario de aumentar la ambición del compromiso unilateral de la UE. Pero lo que ha otorgado centralidad a esta opción es el respaldo que ha recibido de la propia Comisaria de Acción por el Clima. En mayo la Comisión presentó un informe clave para este debate¹² y la DG de Acción por el Clima quería aprovechar la ocasión para decantar la balanza del lado de la ambición ambiental. Sin embargo, los comisarios de Industria y de Energía se han opuesto a ello hasta conseguir lo que se ha interpretado como una derrota personal de Connie Hedegaard¹³. En lo tocante a los estados, algunos de ellos, como Reino Unido, Países Bajos y Suecia, se han mostrado abiertos a la idea, mientras que Italia y Polonia se han opuesto a ella frontalmente, y otros como Alemania y Francia han mantenido una posición más ambigua, reflejo de la división que se registra entre sus respectivos ministerios de medio ambiente y los del área económica¹⁴. También se han opuesto a la propuesta las industrias intensivas en el uso de energía, poco sorprendentemente¹⁵. Por supuesto, el debate no desaparecerá hasta la COP16, incluso es probable que se acentúe.

¹¹ “De Boer: Cancún must set climate framework”, *ENDS Europe*, 12 de abril de 2010.

¹² COMISIÓN EUROPEA, *Analysis of options to move beyond 20 % greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2010) 265 final, Bruselas, 26 de mayo de 2010.

¹³ “Hedegaard defeated over 30 % CO2 reduction goal”, *ENDS Europe*, 26 de mayo de 2010; “Bruselas quiere ampliar el recorte de CO2 porque la crisis lo abarata”, *El País*, 27 de mayo de 2010.

¹⁴ “30% CO2 reduction goal put on the backburner”, *ENDS Europe*, 10 de junio de 2010; “30% carbon cut gets further ministerial backing”, *ENDS Europe*, 14 de junio de 2010.

¹⁵ “Industry rejects plan for 30 % CO2 cut in Europe”, *ENDS Europe*, 7 de mayo de 2010.

Conclusiones: mandar las naves a luchar contra los elementos

La presidencia española no fue concebida para dejar huella en el campo de la política internacional del clima, sino más bien como una presidencia de transición entre una COP15 que se esperaba más exitosa y una COP16 que debía rematar la faena. Y a pesar de que el contexto ha sido distinto al esperado, ello no ha dado más relieve a la presidencia. En primer lugar, porque ha sumido a la UE en un estado de indefinición estratégica que no permite mayores lucimientos. En segundo lugar, porque en esta materia la Comisión ha visto reforzado su papel –una tendencia que llevaba un tiempo verificándose y que la creación de la DG sobre Acción por el Clima ha acentuado. Incluso la aportación más fructífera del programa, la articulación de una dimensión bilateral o birregional, fuera de los marcos propiamente multilaterales, puede adquirir ahora una dimensión estratégica probablemente no prevista antes de la COP15.

No obstante, más allá de las dificultades impuestas por la evolución y los ritmos de las negociaciones internacionales del clima, se adivina en la actitud de la presidencia poca voluntad (o capacidad, o una combinación de ambas) para mantener un perfil alto. Así, por ejemplo, es difícil identificar las posiciones sostenidas por España en las negociaciones sobre el objetivo unilateral de reducción, a pesar de que es fácil encontrarlas para otros muchos estados, en particular para los grandes. Quizá más significativamente, en alguna ocasión la presidencia ha optado por sostener posiciones menos decididas que las que ha terminado por adoptar la propia UE. En el asunto crucial de la valoración de los resultados arrojados por el Acuerdo de Copenhague, mientras que la presidencia española ha valorado positivamente los compromisos presentados por los estados ante la secretaría de la UNFCCC¹⁶, la Comisión¹⁷ y el Consejo¹⁸ han señalado que los compromisos presentados son del todo insuficientes para limitar el calentamiento global a 2 °C.

Sin embargo, el mejor indicador del desempeño de la presidencia es el balance presentado por la propia ministra Espinosa ante la Comisión Mixta de las Cortes para la Unión Europea¹⁹ (o por otros altos cargos en otros foros). El balance destaca dos aspectos principales. Primero, la comunicación a la secretaría de la UNFCCC de los

¹⁶ “La UE anuncia formalmente su respaldo al Acuerdo de Copenhague y sus objetivos de reducción de gases de efecto invernadero. Notificación de la UE a Naciones Unidas”, 28 de enero de 2010. Disponible en: www.eu2010.es/documentosynoticias.

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, *International climate policy post-Copenhagen*, op cit., p. 9.

¹⁸ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente*, Comunicado de prensa 7522/10, Bruselas, 15 de marzo de 2010.

¹⁹ “Comparecencia a petición propia, de la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (Espinosa Mangana) ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea, en el ámbito de sus competencias”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 136, 8 de julio de 2010, p. 16.

objetivos cuantitativos de la UE en materia de reducción de las emisiones y del compromiso de aportar 2.400 millones de euros anuales entre 2010 y 2012 a los países del Sur, en cumplimiento del Acuerdo de Copenhague. Ahora bien, sólo la comunicación de las decisiones ha tenido lugar durante la presidencia, puesto que ambas fueron tomadas con anterioridad. En segundo lugar, el documento de balance destaca que España, en su calidad de presidencia y junto con la Comisión Europea, ha mantenido encuentros con terceros países para tratar del cambio climático.

Ésta ha sido pues una presidencia nada convencional. Pero no en el sentido que puede encontrarse en otros capítulos de esta monografía; no porque la entrada en vigor del Tratado de Lisboa haya alterado el funcionamiento de la maquinaria de la UE, sino porque el escenario post-Copenhague de las políticas internacionales del clima ha dejado a la UE por primera vez sin un papel claro, sin un guión que ejecutar. Por tanto, parece que la Comisión está en mejores condiciones de hacer de guionista.

Bibliografía de referencia

- BRETHERTON, Charlotte y VOGLER, John, *The European Union as a global actor*, Nueva York: Routledge, 2006.
- COSTA, Oriol, "Spain as an Actor in European and International Climate Policy. From a Passive to an Active Laggard?", *South European Society & Politics*, vol.11, núm. 2, pp. 223-240, 2006.
- COSTA, Oriol, "Who Decides EU Foreign Policy on Climate Change?: Actors, Alliances, and Institutions", en Paul HARRIS (ed), *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*, Londres: Routledge, 2009, pp. 134-147.
- GROENLEER, Martijn y VAN SCHAİK, Louise, "The EU as an "intergovernmental" actor in foreign politics. Case studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol", *Working Document* núm. 228, Bruselas: *Centre for European Policy Studies*, agosto de 2005.
- HARRIS, Paul, "Europe and the Politics of Foreign Policy of Global Climate Change", en: Paul HARRIS, (Ed.), *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Limited, 2007, pp. 3-37.

Gobernanza económica: cumpliendo con la agenda en un entorno especialmente difícil para España

Montserrat Millet, Patricia García-Durán, Elisa Casanova

El gobierno económico de la Unión Europea es uno de los temas más importantes al que ha de atender cualquier presidencia porque la integración económica es la base de la construcción europea. Todas las presidencias contemplan actuaciones en este ámbito y el objetivo de este capítulo es analizar las actuaciones de la presidencia española. En primer lugar, abordamos el contexto económico europeo en el momento en que a España le corresponde presidir el Consejo de la UE para, en segundo lugar, detallar la agenda propuesta. El tercer apartado analiza los resultados obtenidos a la luz de los objetivos fijados, y finalizamos con una valoración en el apartado de conclusiones.

Contexto de la presidencia

La Presidencia española de la UE se inicia en un contexto económico difícil. Tanto la UE en su conjunto, como España en particular, venían de años de crisis económica profunda, sin parangón desde la crisis de los años treinta.

La creciente interdependencia mundial y la magnitud de la crisis a escala global determinaron la puesta en marcha de mecanismos de coordinación: a nivel mundial en el seno del G20 y, también, a nivel europeo con el Plan para la Recuperación de la Economía Europea¹. Los mensajes en ambos casos eran claros: apoyo al sector financiero en crisis e incremento del gasto público para contrarrestar la caída de la actividad económica privada. El esfuerzo público necesario para evitar la depresión económica también se cuantificó; la recomendación de la Comisión era llegar a un estímulo equivalente al 1,2 % del PIB de cada país y el FMI, de acuerdo con las declaraciones del G20, pidió llegar a un 2 % del PIB mundial.²

Lógicamente, la crisis económica, sumada al estímulo fiscal, ha generado déficits fiscales crecientes y fuertes aumentos de la deuda pública. Aunque la economía europea y mundial se empiezan a recuperar en 2009, el impacto en las cuentas públicas de los países miembros de la UE ha sido evidente: actualmente 25 de los 27 países de la UE tienen abierto el procedimiento de déficit excesivo (cifrado en más

¹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo. Un plan europeo de recuperación económica*, Bruselas, COM (2008) 800 final, 26 de noviembre de 2008.

² FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Press Briefing, Washington*, 15 de noviembre de 2008.

del 3 % del PIB) y un gran número de países miembros superan el límite de endeudamiento público cifrado en el 60 % del PIB³. Ante esta situación y para revertir el proceso que contraviene las normas de la UE, la Comisión propuso y el Consejo acordó⁴, de acuerdo también con las recomendaciones del G20⁵, que la consolidación fiscal se iniciara en el año 2010 con el objetivo de que, a más tardar en 2013, los países miembros cumplan con el criterio de déficit fiscal.

España asume la presidencia de la UE con una economía que lidera algunos de los peores indicadores: la mayor tasa de paro de la UE y uno de los déficits fiscales más elevados. En su haber sólo puede presentar un nivel de deuda pública sobre el PIB por debajo de la media comunitaria pero que se deteriora a gran velocidad por las mayores dificultades de la economía española de generar crecimiento económico. Por tanto, España inicia su presidencia en un momento muy difícil para nuestra economía y con graves desequilibrios macroeconómicos en la mayoría de países de la UE.

Este escenario, además, ha sufrido un grave deterioro durante los meses de presidencia española. La crisis de la deuda griega y los efectos contagio que ésta ha producido en otros países de la eurozona, entre ellos España, han puesto en entredicho el propio funcionamiento de la zona euro y han removido todos los cimientos sobre los que se había construido la moneda única. Estar desde el mes de abril en el ojo del huracán de los mercados financieros ha perjudicado la imagen de España durante su mandato.

Por tanto, además del nuevo entorno institucional, en el ámbito de la gobernanza económica, la presidencia española se ha desarrollado en un contexto muy difícil y complejo, que ha afectado a las posibilidades de ejercer un liderazgo claro en estas especiales circunstancias.

Una agenda continuista sacudida por la crisis griega

La agenda de la presidencia española ha sido consensuada, de acuerdo con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, con los dos países que asumirán la presidencia en los dos próximos semestres: Bélgica y Hungría⁶. En el ámbito de la gobernanza económica incluimos: los asuntos económicos y financieros y los relativos a la competitividad, esto es mercado interior. También haremos referencia a cuestiones

³ A finales de 2009, 12 de los 27 países incumplían el criterio de deuda pública. El promedio para la U27 era del 73,6 % del PIB de la UE y el promedio para los 16 países de la eurozona del 78,7 % del PIB. Eurostat, *General Government Debt*.

⁴ Criterio establecido en los acuerdos del Ecofin del 20 de octubre de 2009. Véase: CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones del Consejo*, 14601/09, Luxemburgo, 20 de octubre de 2009.

⁵ Declaración de Pittsburgh, 24-24 de septiembre de 2009. Disponible en: www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm.

⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Futuras presidencias española, belga y húngara: Proyecto de programa de 18 meses del Consejo*, 1677/09, POLGEN 219, Bruselas, 27 de noviembre de 2009.

relativas al fomento del empleo por ser éste un eje fundamental de la agenda española y objetivo concreto del gobierno económico de la UE.

En línea, por tanto, con los objetivos prefijados para 2010 y primer semestre de 2011, la Presidencia española ha elaborado su agenda específica. En concreto y en el ámbito de los asuntos económicos y financieros, la agenda de la presidencia española tiene unos objetivos claros: *“Afianzar la recuperación económica, volver a la senda de la creación de empleo y avanzar en la sostenibilidad de las finanzas públicas. También, sentar las bases de un modelo económico sostenible capaz de enfrentarse a los retos estructurales de la UE (globalización, cambio climático y envejecimiento de la población,...) con una mejor regulación y supervisión financiera.”*⁷ Para España, estos objetivos se lograrán avanzando en la coordinación de las políticas económicas de los países miembros para lograr una verdadera política económica europea.

Los puntos concretos de la agenda coinciden plenamente con las prioridades de la Comisión⁸:

Afianzar la incipiente recuperación económica e iniciar la consolidación fiscal de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de acuerdo con el calendario aprobado por el Consejo.

Aprobar, durante la presidencia, la nueva Estrategia para el Crecimiento y el empleo “Europa 2020”⁹ que presentó la Comisión durante el semestre y que deberá sustituir a la fallida Estrategia de Lisboa del 2000. España defiende todos los planteamientos que realiza la Comisión en su comunicación. Por ello, se propone lograr el consenso de los 27 para que las líneas generales se aprueben en la reunión del Consejo Europeo de primavera y obtengan el “placet” definitivo en la reunión del Consejo Europeo en el mes de junio.

En el marco de las reformas de los mecanismos de supervisión del sistema financiero, España tenía que trabajar en las negociaciones con el Parlamento Europeo para tener listo a finales de 2010 el nuevo marco de supervisión financiera aprobado por el Consejo en diciembre de 2009. También se proponía lograr el acuerdo en el Ecofin de la Directiva de Fondos de Inversión Alternativa¹⁰.

⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

⁸ DURAO BARROSO, J.M., “Discurso del Presidente de la Comisión, Sr. Durao Barroso, en la sesión plenaria ante el Parlamento Europeo de la presentación del programa de la presidencia española”, Bruselas, 20 de enero de 2010. Disponible en: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/index_en.htm#top

⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, COM (2010)2020 final, 3 de marzo de 2010.

¹⁰ La lista de reformas legislativas para afrontar la mejora de la regulación financiera es larga y España sólo ha priorizado los temas citados (GOBIERNO DE ESPAÑA, *op cit.*, pp. 27-28).

En el ámbito del mercado interior, España apoya las iniciativas de la Comisión para mejorar su funcionamiento y se compromete a respaldar el proceso de evaluación mutua de la aplicación de la Directiva de Servicios que concluye a finales de 2010. En materia de fiscalidad, el programa español es ambicioso dado el gran número de propuestas legislativas pendientes de aprobación y borradores de propuesta en discusión¹¹.

La creación de puestos de trabajo es una prioridad de la presidencia española vinculada estrechamente con el impulso a la recuperación económica de la UE. En este sentido, las propuestas van en la línea de las presentadas por la Comisión en su estrategia Europa 2020 introduciendo un énfasis especial a favor de reforzar la igualdad de género en el ámbito laboral.

La agenda española es, por tanto, principalmente continuista y se centra en el desarrollo de los trabajos legislativos en curso y el impulso a los temas nuevos propuestos por la Comisión. El tema estrella es la aprobación de la Estrategia Europa 2020 sin olvidar, por la urgencia y su importancia para la UE, la aprobación de las propuestas en regulación del sector financiero que se encuentran más maduras.

Sin embargo, esta agenda se ha visto afectada por las dificultades que ha sufrido la eurozona a raíz de la crisis de la deuda griega en el mes de febrero y los problemas de contagio a otros países del euro, principalmente España y Portugal, dos meses más tarde. La crisis griega obligó a los países del euro a crear un mecanismo de apoyo, por un importe de 110.000 millones euros (80.000 millones de la los países de la eurozona y 30.000 millones del FMI) a un país del euro, no contemplado en los Tratados¹². Poco tiempo después, la creciente probabilidad de que otros países pudieran estar en una situación similar y los ataques de los mercados al euro, obligaron a diseñar un mecanismo financiero de gran alcance (500.000 millones de euros más 250.000 millones del FMI)¹³ que confirma la voluntad de la UEM de disponer de instrumentos sólidos para hacer frente a severas contingencias en países de la eurozona.

En este nuevo contexto, el Consejo Europeo obligó a acelerar la consolidación fiscal tanto de Grecia como de España y Portugal e instó a los demás países a tomar medidas en la misma dirección. Simultáneamente, se acordó iniciar una revisión en profundidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de disponer de un instrumento más efectivo para exigir el cumplimiento de la sostenibilidad de las finanzas

¹¹ A modo de ejemplo citamos: Directiva sobre el ahorro, sobre cooperación administrativa, sobre Asistencia Mutua en Recaudación, lucha contra el fraude intracomunitario, reducción de cargas administrativas, etc. (GOBIERNO DE ESPAÑA, *op cit.*, p. 28).

¹² *Statement on the support to Greece by the Euro area Member group*, Bruselas, 11 de abril de 2010.

¹³ CONSEJO EUROPEO, *Extraordinary Council Meeting of Economic and Financial Affairs*, 9596/10, Bruselas, 9-10 de mayo de 2010.

públicas de los países de la UEM¹⁴. El nuevo Pacto debe, asimismo, incorporar el seguimiento de determinados parámetros económicos para detectar desviaciones de competitividad en los países de la zona euro, origen de los desequilibrios y asimetrías en el funcionamiento de la UEM. Estamos, pues, delante de un profundo cambio en el gobierno económico y político de la UE.

En estas extraordinarias y no previstas circunstancias, la presidencia española ha jugado un papel muy residual por dos razones. La primera, porque el país se encontraba en el ojo del huracán al tener que someterse a las exigencias de la UE para reforzar la reducción de su déficit público. La segunda, porque el protagonismo de este importante avance en el gobierno económico de la eurozona correspondía a otras instituciones: el Eurogrupo presidido por Jean-Claude Juncker, el Consejo Europeo presidido por Herman Van Rompuy y la Comisión.

La respuesta europea a este nuevo escenario no ha sido fácil. El protagonismo real ha correspondido a Francia y Alemania que han planteado opciones con diferencias notorias para hacer frente a esta crisis y han sido necesarios los buenos oficios de Van Rompuy para que finalmente se acordaran los cambios en el diseño de la UEM. En cualquier caso, España no ha liderado ninguna iniciativa o propuesta en este debate y su visibilidad en el proceso ha sido prácticamente nula, salvo en su coordinación con la Presidencia del Consejo Europeo en su convocatoria extraordinaria de los Jefes de Estado del Eurogrupo el 9 de mayo y en la presidencia de las reuniones del Ecofin a tal efecto.

Ganarse la confianza a lo largo del semestre

Al margen de esta situación extraordinaria y no prevista, los resultados de la Presidencia española en el ámbito de la gobernanza económica los hemos de juzgar a la luz de lo que se espera de una presidencia del Consejo de la UE. En concreto, que programe bien los trabajos en la esfera del Consejo, que coordine, dirija y concilie los diversos intereses nacionales e impulse los trabajos. Los resultados se evaluarán por sus dotes de organización: si ha hecho avanzar los asuntos, si ha iniciado nuevos proyectos, si ha avanzado en los que se encontró y si ha culminado los que estaban avanzados.¹⁵

Sin embargo, no empezamos con buen pie. En primer lugar, medios internacionales prestigiosos como el *Financial Times* y *The Economist*, cuestionaron la capacidad de

¹⁴ De acuerdo con el mandato del Consejo Europeo extraordinario de los países del euro del 9 de mayo de 2010, la Comisión presentó una propuesta sobre gobernanza económica el 12 de mayo y una comunicación en la misma línea el 30 de junio. Para el mismo objetivo se ha creado el "Task Force" presidido por Herman Van Rompuy que deberá entregar sus conclusiones sobre el nuevo gobierno económico de la UE en el mes de octubre de este año.

¹⁵ Véase: THOMSON, Robert, "The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power", *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, núm. 3. 2008, pp. 593-617. Véase también: MAN-GAS MARTÍN, Araceli, "El ecuador de la Presidencia europea", *El Mundo*, 5 de abril de 2010.

España para liderar la recuperación económica de la UE cuando los resultados económicos del país eran muy decepcionantes¹⁶. En segundo lugar, la primera propuesta del Presidente Rodríguez Zapatero de forzar el cumplimiento de Europa 2020 con sanciones económicas similares a las del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, despertó las críticas de sus principales socios europeos, principalmente de Alemania. Como decíamos al principio, la mala situación económica de España ha perjudicado su imagen y los excesos verbales tampoco ayudaron al arranque de la presidencia.

Una vez superados los primeros tropiezos, los trabajos de la presidencia en lo relativo a la agenda establecida se han desarrollado de manera que podemos calificar de satisfactoria y sus principales objetivos han sido alcanzados. Entre los temas abordados en las diferentes configuraciones del Consejo de la UE que afectan a la gobernanza económica destacamos:

1. La aprobación de la Estrategia 2020 por el Consejo Europeo el 17 de junio¹⁷, que configura el plan a largo plazo de la UE para lograr su potencial crecimiento económico preservando la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental. Los trabajos de la presidencia han consistido en lograr el consenso de los ministros del Ecofin, Competitividad, Empleo sobre la propuesta de la Comisión. Todas las líneas directrices recibieron el apoyo y, en concreto, se logró llegar a un acuerdo sobre los indicadores a utilizar para medir la pobreza y las personas en riesgo de exclusión social, necesarios para abordar el compromiso de reducir este colectivo en 20 millones de personas en 2020¹⁸.
2. La aprobación en el seno del Ecofin¹⁹, a pesar de la oposición de Reino Unido, de la propuesta de directiva sobre las instituciones de inversión alternativa, pendiente ahora de la aprobación del Parlamento Europeo. Por el contrario, no se ha logrado avanzar en el acuerdo con el Parlamento Europeo sobre el nuevo marco de supervisión financiera en la UE. Las diferencias existentes entre las posturas de ambas instituciones no se han aproximado durante el semestre.

¹⁶ Ambos rotatorios calificaron que “Una España torpe guiará Europa”. Véase: *Financial Times*, 7 de enero de 2010 y *The Economist*, 1 de septiembre de 2010.

¹⁷ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010*, CO EUR 9/CONCL 2, Bruselas, 17 de junio de 2010.

¹⁸ La Comisión sólo contemplaba un criterio de pobreza basado en la renta al que se le han añadido la incapacidad para aprovisionarse de servicios básicos y el de familia con todos los miembros en paro. Véase al respecto: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la sesión nº 3019 del Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores*, Luxemburgo, 7 y 8 de junio 2010; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 7498/10, Bruselas, 16 de marzo de 2010; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la sesión nº 3016 del Consejo de Competitividad* (Mercado Interior, Industria e Investigación), 10123/10, Bruselas, 25-26 de mayo de 2010.

¹⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la sesión nº 3015 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 9804/10, Bruselas, 18 de mayo de 2010.

3. Aprobación de dos directivas relativas a la fiscalidad, pendientes ambas de la opinión del Parlamento Europeo²⁰.
4. Se ha procedido a la revisión sobre la aplicación de la Directiva de Servicios y se ha acordado solicitar a la Comisión que presente propuestas para potenciar el mercado interior en la línea de las consideraciones realizadas por el ex comisario Mario Monti²¹.
5. Aprobación del borrador de las líneas directrices de política económica y de empleo de la UE y los países miembros para su aprobación definitiva por el Consejo Europeo del mes de junio²².
6. En el marco del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, España lideró la iniciativa, y consiguió el acuerdo de los 27, para publicar los denominados “stress test” o test de resistencia de los principales bancos europeos en aras a la transparencia en un momento en que los mercados cuestionan la solvencia de las entidades financieras europeas y existen claros problemas de refinanciación bancaria²³.

Conclusión

Concluimos que en el ámbito de la gobernanza económica, la presidencia española ha desarrollado una labor que podemos calificar de buena si la juzgamos por los resultados obtenidos a la luz de lo que se puede esperar de una presidencia semestral del Consejo de la UE. El diseño de la agenda está claramente fundamentado en las propuestas de la Comisión y encaminado, por tanto, claramente a favor de más Europa. Los principales objetivos se han logrado, salvo el de conseguir el acuerdo

²⁰ La primera consiste en un acuerdo para reforzar la asistencia mutua entre los países miembros para la recuperación de impuestos (Ecofin, 19 de enero de 2010, Press release 5400/10 (Presse 6)) y la segunda regula el cambio de reglas en la estructura y los tipos de impuestos relativos al tabaco (Ecofin, 16 de febrero 2010, Press release 6477, Presse 28).

²¹ ECOFIN (2010), *op cit.*, Véase también: Monti, M., *A new strategy for the single market. Report to the President of the European Commission*, 9 de mayo de 2010. Disponible en: ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

²² Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la sesión nº3020 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 10689/10, Luxemburgo, 8 de junio de 2010; y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la sesión nº3019 del Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores*, 10560/10, Luxemburgo, 7 y 8 de Junio de 2010.

²³ La decisión del Banco de España de publicar los resultados de los test de resistencia de los bancos españoles tenía el propósito de acallar las críticas de los medios financieros, sobre todo alemanes, sobre la salud del sistema financiero español que encarecían los costes de la deuda española y dificultaban los del sistema financiero en su conjunto. Esta decisión permitió al gobierno español proponerle en el Consejo Europeo y forzar a los demás países a un compromiso en firme para mediados de julio a seguir el mismo camino. *El País*, 18 de junio de 2010.

con el Parlamento Europeo sobre el nuevo marco de supervisión financiera para hacer posible su puesta en funcionamiento a principios del año 2011. Desde el punto de vista organizativo, se han convocado todos los Consejos necesarios, y se han organizado las múltiples reuniones de comités y demás instancias europeas. Aunque su arranque fue muy criticado por un exceso de expectativas españolas, posteriormente ha transcurrido en un terreno más técnico y menos mediático. Lamentablemente, la crisis de la deuda soberana y las presiones sobre el euro han tenido un impacto muy destacado en este semestre y de ello se ha resentido la imagen de España.

Bibliografía de referencia

- BECERRIL, Soledad, "España, al frente de la UE. La presidencia de la crisis", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 135, 2010.
- MULAS-GRANADOS, Carlos, "Mejorando la gobernanza económica en la UE", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 12/2009, 20 de enero de 2009.
- Quaglia, Lucia y Moxon-Browne, Edward, "What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 2, 2006, pp. 349-68.
- WARNTJEN, Andreas, "The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis", *European Union Politics*, vol. 9, núm. 3, 2008, pp. 315-338.

Inmigración y asilo: aprendiendo a gestionar la agenda a largo plazo

Raül Hernández i Sagrera¹

La política de inmigración y asilo de la Unión Europea (UE) es la más integrada a nivel comunitario entre las de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), un conjunto de políticas cuyo avance ha sido muy notable en la última década. Su desarrollo durante el periodo de presidencia española del Consejo merece especial atención por dos razones. En primer lugar, España, por razones de agenda interna, ha sido tradicionalmente un estado miembro favorecedor de la integración de la política de inmigración y asilo a nivel europeo. En segundo lugar, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las previsiones de la Unión en la materia se han visto provistas de una base jurídica significativamente más amplia. Tras una breve contextualización, analizamos los principales cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en materia de inmigración y asilo, el papel de la presidencia en el despliegue del Programa de Estocolmo y la evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (PEIA), y, finalmente, terminamos con un balance de los resultados de la presidencia en los principales ámbitos de actuación en inmigración y asilo.

Contexto de partida y nueva arquitectura institucional post-Lisboa

Por segunda vez, España ha presidido el Consejo JAI. La presidencia de 2002 se desarrolló en un contexto post 11-S y en un momento de elevados flujos de inmigración irregular hacia España; lo cual se tradujo en un giro hacia una política de la UE centrada en la reducción de la inmigración irregular. Sin embargo, con el lanzamiento del Enfoque Global sobre la Migración en 2005, recogido en el Programa de Estocolmo, la Unión pretende incorporar progresivamente cuestiones de inmigración laboral y de movilidad de nacionales de terceros países hacia la UE, con lo que se ha adoptado un enfoque más comprehensivo en la materia. Ello no obsta para que las políticas de tipo restrictivo, vinculadas a la seguridad, sigan siendo fundamentales.

Dicho esto, cabe destacar que la presidencia española se inició con dos elementos coyunturales que la afectaron sobremanera. En primer lugar, la ya mencionada entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que ha otorgado al Parlamento Europeo la capacidad de codecisión en el área de inmigración legal. El nuevo rol del Parlamento Europeo ha significado afrontar una renovada arquitectura institucional en el área de

¹ El autor desea agradecer los comentarios y sugerencias de Gemma Pinyol Jiménez, directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, así como dar las gracias a las personas entrevistadas para la elaboración de este texto, en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, en la Secretaría del Consejo de la Unión Europea y en la Dirección General de Asuntos de Interior de la Comisión Europea.

Libertad, Seguridad y Justicia. En segundo lugar, la tardía formación del colegio de comisarios de la nueva Comisión Barroso ha sido otro elemento institucional que complicó los inicios de la presidencia. En el ecuador de la presidencia, y cabe señalarlo de manera anecdótica, la famosa nube tóxica que se ciñó sobre el cielo europeo también afectó el desarrollo de algunas de las actividades previstas durante el semestre.

Así pues, la presidencia española asumió de entrada su carácter de presidencia rotatoria de transición y su agenda de trabajo se vio claramente limitada por las dificultades para poner en marcha el nuevo entramado institucional. El programa de la presidencia para la formación JAI del Consejo² incluía tanto cuestiones de gestión de la agenda de inmigración y asilo como propuestas innovadoras. Entre estas últimas, destacaba el impulso de la política de integración de inmigrantes. Asimismo, se especificaba la voluntad de España de lanzar un debate que vinculara políticas de empleo y políticas migratorias. En el ámbito del control de fronteras, se preveía la incorporación de nuevas tecnologías. Es necesario señalar que España, en el marco del trío de presidencias, también elaboró un programa junto a Bélgica y Hungría, de vago contenido, con el fin de elaborar estrategias de actuación en materia de inmigración a largo plazo.

Antes de abordar los principales ámbitos de actuación de la presidencia, debemos abordar que para el desarrollo de los mismos tuvo la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.³ Por un lado, los ministros de justicia y de interior continúan presidiendo los Consejos, con lo cual a nivel operativo la presidencia mantiene las mismas funciones. Sin embargo, se ha puesto en marcha el comité permanente de cooperación en materia de seguridad interior (COSI). En opinión de las personas entrevistadas en la Secretaría del Consejo, su consolidación será difícil, dada la amplitud de aspectos que trata, desde cuestiones de justicia e interior hasta política de seguridad y de defensa. Sin duda, la aprobación de una estrategia de seguridad interior en el primer Consejo JAI fue un intento de dotar de contenido a los trabajos del COSI. Por otro lado, se ha optado por mantener operativo el comité estratégico sobre inmigración, fronteras y asilo, hasta nueva reevaluación en enero de 2012. En suma, exceptuando la creación del COSI, la arquitectura institucional post-Lisboa no ha implicado cambio alguno a nivel operativo de la presidencia.

¹²³ Véase *Presidencia española del Consejo de la UE. Programa operativo de las formaciones del Consejo. Justicia y Asuntos de Interior. Cuestiones generales y ámbitos de actuación común*. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/unioneuropea/programaoperativo/JUSTICIA_Y_ASUNTOS_DE_INTERIOR.pdf

¹²⁴ Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Consejo Europeo (10 y 11 de diciembre de 2009). Información de situación de la Presidencia al Consejo Europeo. Aplicación del Tratado de Lisboa*, EUCO 5/2009, Bruselas, 9 de diciembre de 2009, apartado 6.

El despliegue del Programa de Estocolmo y la evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo

Paralelamente al nuevo marco jurídico que brinda el Tratado de Lisboa, se aprobó, al término de la presidencia sueca, el Programa de Estocolmo, que establece las prioridades de actuación política en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (2010-2014). La aprobación del Programa supuso un paso más en el proceso de construcción de una política común en materia de inmigración y asilo. El Programa de Estocolmo consolida las líneas de trabajo desarrolladas en Tampere, sobre el establecimiento de una política de inmigración legal, de lucha contra la inmigración irregular y de creación de un sistema común de asilo. La presidencia tuvo que ocuparse de liderar los debates sobre el Plan de Acción del Programa de Estocolmo,⁴ un documento redactado por la Comisión que especifica el contenido del Programa. Finalmente, el Programa fue rechazado en el Consejo JAI⁵ del 3 y 4 de junio, ya que los estados miembros, recelosos del rol de la Comisión, consideraron que no se ajustaba al espíritu del Programa.

Por su parte, la evaluación del PEIA en el Consejo de junio de 2010 fue un hito clave dentro de la agenda migratoria de la presidencia, que tenía que hacer coincidir las exigencias de la Comisión con los recelos de los estados miembros. Para la Comisión, el PEIA constituye un instrumento nacido de la lógica intergubernamental, que sólo tiene sentido si sirve para evaluar efectivamente las acciones de los estados miembros en las materias recogidas en el Pacto (y proponer recomendaciones). Precisamente fue su carácter evaluador la principal preocupación de los estados miembros, que no querían que el PEIA se convirtiese en un mecanismo para señalar sus faltas. En dicha situación, el objetivo de la presidencia española fue tender un puente entre el primer Informe Anual sobre Inmigración y Asilo,⁶ que la Comisión Europea hizo público el 6 de mayo, y la aprobación de las conclusiones en el Consejo JAI de junio.

En cualquier caso, en las conclusiones aprobadas bajo la presidencia española, se recogen avances notables en la construcción de una política de inmigración común, como la aprobación de la directiva de la llamada *tarjeta azul* para la contratación de nacionales de terceros países, altamente cualificados, así como la reforma de FRONTEX.⁷ A su vez, se señalan las prioridades para el siguiente período, referidas especialmente a la necesidad de promover un cambio de modelo que favorezca una inmigración más cualifica-

⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de Acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*, Bruselas, COM (2010) 171 final, 20 de abril de 2010.

⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Comunicado de prensa, sesión n° 3018 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior*, 10630/1/10 REV1, Luxemburgo, 3 y 4 de junio de 2010.

⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Primer informe anual sobre inmigración y asilo*, Bruselas, COM (2010) 214 final, 6 de mayo de 2010.

⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, Bruselas, COM (2010) 61 final, 24 de Febrero de 2010.

da, que permita a la Unión Europea garantizar su competitividad y sostener su modelo de bienestar social en coherencia con la Estrategia Europea 2020. El desarrollo de las políticas de integración también se incluyó en la evaluación del PEIA.

Ámbitos de actuación de la presidencia en inmigración y asilo

Entre los principales ámbitos gestionados por la presidencia en materia de inmigración y asilo, destaca, en primer lugar, la política de readmisión de inmigrantes irregulares por parte de sus países de origen. Este es un tema sensible el escenario post-Lisboa, ya que el Parlamento debe dar su consentimiento a todos los acuerdos firmados por la Unión. Este es el motivo por el que los acuerdos de readmisión firmados con Pakistán y Georgia se estén debatiendo en la Comisión LIBE del Parlamento Europeo (Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior), que ha expresado su preocupación por el respeto de los derechos humanos de las personas sujetas a readmisión. La entrada en escena del Parlamento resulta difícil de digerir para el Consejo y la Comisión. En este sentido, las fuentes entrevistadas temen que los estados miembros opten por negociar bilateralmente sus propios acuerdos con terceros países.

En segundo lugar, la presidencia se ocupó de los debates sobre la ya mencionada reforma de la agencia de fronteras FRONTEX, creada en 2005. Cabe recordar que España fue en su momento uno de los artífices de la creación de FRONTEX; tema sensible, si tenemos en cuenta que los estados miembros no han transferido la competencia soberana de controlar la frontera exterior de la Unión. Además, uno de los resultados del Consejo JAI de febrero fue la aprobación de conclusiones, en relación al control de fronteras y a la inmigración irregular,⁸ que definen las líneas estratégicas de actuación en dicho ámbito. En línea con el programa de la presidencia, se llevaron a cabo unas pruebas piloto para incorporar nuevas tecnologías en el sistema de verificación automática de documentos en los puestos fronterizos. España pretende que dichas iniciativas inspiren futuras propuestas de la Comisión.

En tercer lugar, se siguió con el proceso de aprobación de la directiva de permiso único de trabajo y residencia, la segunda norma del llamado *paquete de inmigración legal*, uno de los ámbitos que han pasado al proceso legislativo ordinario en el Tratado de Lisboa. La directiva suscitó un intenso debate en el Consejo, motivado por la incorporación, o no, de un apartado de derechos de los trabajadores inmigrantes, estando España a favor de la incorporación de éstos. A su vez, el Parlamento ha expresado su descontento por la falta de cobertura en la directiva de los trabajadores temporales y de los desplazados dentro de las empresas, colectivos que la Comisión prevé regular en las propuestas de directiva específicamente orientadas a ellos. El hecho de que la Comisión no presentara dichas propuestas durante el semestre restó margen de actuación a la presidencia española.

⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council Conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration*, 2998; y Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 25 y 26 de febrero de 2010.

En cuarto lugar, en materia de visados, aun cuando la Comisión sea el interlocutor del diálogo de abolición del régimen de visados con terceros países, el Consejo no deja de intervenir en la decisión. Es digna de mención la actuación en España, acrítica con Rusia, para convencer al resto de estados miembros para que se lanzara una Hoja de Ruta sobre liberalización de visados con Moscú.⁹ Por su parte, la Comisión propone como vía para la liberalización de visados un marco de *pasos comunes* en el que Rusia se comprometa a adoptar una serie de medidas técnicas.¹⁰ A pesar del empeño de España, la falta de acuerdo entre los estados miembros impidió que se avanzara en este terreno en la Cumbre semestral UE-Rusia celebrada en Rostov del Don.

Finalmente, a pesar de que el fortalecimiento del diálogo de inmigración con terceros países formaba parte de la agenda de la presidencia, cabe señalar que no se ha avanzado significativamente en este campo. Por un lado, el Consejo debe poner en marcha dos misiones de inmigración por presidencia, en las que se prevé establecer contacto con las autoridades migratorias de países terceros. La presidencia propuso, sin éxito, que el Consejo llevara a cabo una misión migratoria en Perú, priorizando así América latina. Sin embargo, el Consejo mantuvo lo acordado previamente para el período de la presidencia española: dos misiones, con Rusia y Egipto. Por otro lado, el Proceso de Rabat, iniciado en 2005 y que vincula inmigración y desarrollo, ha evolucionado discretamente durante el semestre. Sólo una mayor implicación de la Comisión y un plan de trabajo con objetivos más claros harán posible el avance de dicho Proceso.

En cuestiones de asilo, hay que constatar que no es un ámbito prioritario para España. La presidencia se limitó a proseguir con las negociaciones de dos directivas del *paquete de asilo*, la de procedimiento y la de cualificaciones. De hecho, el Programa de Estocolmo fija como meta el 2012 para que los estados miembros hayan armonizado los procedimientos de tramitación de solicitudes de asilo, meta que parece poco probable que llegue a alcanzarse. Durante la presidencia se aprobó el reglamento por el que se instituye la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), con sede en La Valeta y se enmendó el Fondo Europeo de los Refugiados para adaptarlo a la Oficina. Será objeto de futuras presidencias seguir de cerca la evolución de la OEAA.¹¹

Además de la tarea de gestión, la presidencia ha sido innovadora al promover una conferencia ministerial, a mediados de abril en Zaragoza, que reflexionó en torno a la integración de los inmigrantes, la cuarta que se celebra en este ámbito y cuya base jurídica se ha visto reforzada por el Tratado de Lisboa. Es necesario destacar la apuesta de la presidencia en materia de integración, un concepto con significados distintos según el estado miembro que lo aborda. Además, hay ambigüedades respecto de si las políti-

⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *JHA external relations programme for the Spanish presidency's six-month term (JAIEX Group)*, 5001/10, Bruselas, 6 de Enero de 2010, p. 4.

¹⁰ Dichas medidas incluyen la emisión de pasaportes biométricos o la adopción de normativa sobre protección de datos.

¹¹ Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council adopts position at first reading on the European Asylum Support Office*, 6869/10, Bruselas, 25 de febrero de 2010.

cas de integración están exclusivamente orientadas a la población inmigrante o también a los descendientes de inmigrantes, aunque sean nacionales de los estados miembros. Bajo el título 'La integración como motor de desarrollo y cohesión social', la conferencia organizada en Zaragoza trató específicamente el rol de la sociedad civil, evaluó las políticas de integración (proponiendo criterios comunes) y ahondó en aspectos de cohesión social, consensuando la relevancia del reto de la integración de la población de origen extranjero para la UE. En este sentido, se hizo hincapié en la necesidad de invertir en barrios donde haya una alta concentración de inmigrantes. Asimismo, sirvió para explorar las posibilidades de cooperación en materia de integración en virtud del Tratado de Lisboa y de los compromisos adquiridos en el Programa de Estocolmo.¹²

La presidencia también ha sido innovadora a la hora de incorporar en la agenda un tema tan específico como la protección de los menores no acompañados, que afecta especialmente a los países del sur de la UE. Se calcula que hay en torno a 100.000 menores que no están a cargo de un adulto en la Unión. Como resultado, en el Consejo JAI de febrero se aprobaron treinta y dos medidas en formato de conclusiones que especifican las modalidades de acogida, protección en destino y retorno del menor no acompañado. Tanto la Comisión como la mayoría de estados miembros han mostrado su interés por la cuestión. Se trata de un asunto transversal en el que entran en juego desde la política de readmisión hasta la de integración. Cabe decir que la presidencia adoptó un perfil pragmático, orientado a formalizar un procedimiento mínimo, sin incluir cuestiones tan relevantes como prever qué medidas tomar en el supuesto de que un menor sea un refugiado sujeto a protección internacional.¹³

Conclusiones

Tras esta radiografía de los principales ámbitos en política de inmigración y asilo de la presidencia, el ejercicio de hacer balance de la actuación de la Presidencia resulta sumamente complejo. En primer lugar, es necesario tener presente que se trata de una política en mayor o menor medida integrada a nivel comunitario. Con la extensión del procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento y la Comisión participan plenamente en el proceso, de modo que el avance en inmigración y asilo pasa a ser 'cosa de tres'. A modo de ejemplo, como hemos visto en el caso de la política de readmisión, los acuerdos internacionales suscritos por la Unión precisan del consentimiento del Parlamento Europeo antes de ser ratificados. Por otro lado, la Comisión tiene el derecho de iniciativa y presenta sus propuestas al margen del calendario de la presidencia. Evaluar en qué medida la presidencia ha contribuido en el proceso de aprobación de instrumentos como la directiva de permiso único, en estado avanzado, o en las primeras deliberacio-

¹² Véase *Conferencia ministerial europea sobre integración*, Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/201004/declaracion.pdf>

¹³ Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council conclusions on unaccompanied minors*, 3018º Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 3 de junio de 2010. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/114887.pdf

nes de la propuesta de reforma de FRONTEX implica un ejercicio de análisis del entramado interinstitucional de la Unión que va mucho allá del objetivo de estas líneas. En todo caso, lo que está claro es que ya no se puede evaluar, al menos en ámbitos como la inmigración y asilo, el ejercicio de la presidencia basándose sólo en logros ‘tangibles’.

De hecho, los logros ‘tangibles’ de la presidencia han sido en ámbitos muy específicos como las conclusiones sobre protección de los menores no acompañados, un tema puntual y de naturaleza transversal fuera de la agenda de la Unión. Todo parece indicar que, de ahora en adelante, los resultados directamente atribuibles a la presidencia irán en esta dirección, lo cual no resta importancia a la labor de gestión, como un actor más, pero no menos relevante que las otras instituciones, en los procesos de adopción de la agenda de la política de inmigración y asilo de la UE. Con el tiempo, resultará imprescindible que se consolide una cooperación interinstitucional sólida y una adaptación a los nuevos papeles del Parlamento, la Comisión y el Consejo para que se siga avanzando en inmigración y asilo.

Bibliografía de referencia

- CHICO ZAMANILLO, David, “Los retos de la Presidencia española de 2010 en el ámbito de la inmigración”, en: Instituto de Estudios Europeos Universidad CEU San Pablo, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano (eds.), *Presidencia española de 2010. Retos en una nueva Unión Europea*, Madrid, 2010.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen y SORROZA BLANCO, Alicia, “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la presidencia española de 2010”. *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, núm. 57, 5 de octubre de 2009.
- GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio y EGGENSCHWILER, Alejandro, (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*, Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2010.
- LIROLA DELGADO, Isabel, “Política común de inmigración y Presidencia española de la Unión Europea (2010): ¿reto y oportunidad?”, en: Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, Luís Norberto GONZÁLEZ ALONSO, Mónica GUZMÁN ZAPATER (Eds.), *Novenas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid: AEPDIPRI, 2009, pp.301-312.
- PINYOL, Gemma (coord.) (2009), “La construcción de una política europea de inmigración”, en: J. Alberich y J. Vaquer i Fanés (coords. grals.), *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, Barcelona: CIDOB y Círculo de Economía, pp. 43-50.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Política de inmigración en la presidencia española de la Unión Europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm 204, 2010.

Ni carne ni pescado: el perfil español en el ámbito de control de armas

Benjamin Kienzle y Martijn Vlaskamp¹

Tradicionalmente ha sido difícil coordinar las posiciones europeas en el ámbito de la no proliferación de armas y del desarme. Las diferencias entre los estados miembros de la UE son abundantes y se manifiestan con posturas diferentes en ámbitos tan importantes como las armas nucleares, la afiliación a la OTAN o la ratificación de algunos tratados de armas convencionales como el Tratado sobre las bombas de racimo.

A pesar de esta disparidad, en los últimos años la Unión Europea ha intentado con más intensidad encontrar posiciones comunes y coordinar sus esfuerzos en algunos foros multilaterales. Ya en el 2003 se adoptó, al mismo tiempo que se publicó la Estrategia Europea de Seguridad, una estrategia específica contra la proliferación de armas de destrucción masiva que resume el consenso europeo en este ámbito. Asimismo, desde el año 2006 la Unión dispone de una estrategia contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones. No obstante, tomando en cuenta las discrepancias europeas mencionadas anteriormente, la base para actuar de forma coherente en el ámbito de control de armas es todavía más bien débil.²

Programa de la presidencia española

A finales del 2009 la presidencia española presentó, junto con Bélgica y Hungría, el programa del llamado Trío de Presidencias. Obviamente, el propio programa de la presidencia española tenía casi los mismos objetivos aunque con mayor énfasis en los eventos del primer semestre del 2010. En este período, el evento más importante fue sin lugar a dudas la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) que se celebró en Nueva York en mayo del 2010³. Por lo tanto, la presidencia española dio prioridad a esta cumbre en su programa y declaró que su objetivo era coordinar la posición de la UE en la preparación y conducción de esta conferencia. Al mismo tiempo, como segundo objetivo de su presidencia, España quería también prestar atención al avance de los debates sobre un futuro Tratado Internacional para la Regulación del Comercio de Armas. Aunque estos objetivos son ciertamente importantes, parece que durante su presidencia España no quería ir más allá de lo estrictamente necesario en un ámbito todavía tan polémico como el del control de armas.

¹ Los autores quisieran agradecer el apoyo de Natividad Fernández Sola, Profesora Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales, Universidad de Zaragoza.

² Para la realización de éste capítulo se han consultado los periódicos siguientes: *The Economist*, *EU Observer*, *European Voice*, *Global Security Newswire*, *El Mundo*, *The New York Times*, *El País*, *Time Magazine* y *La Vanguardia*.

³ Véase *Conferencia de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares en 2010* (TNP). Nueva York, 3-28 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.un.org/es/conf/npt/2010>

Debido a la gestión del tema, en conferencias internacionales, era difícil evitar cierto grado de controversia en un tema clave como la representación internacional de la UE después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales del 2009. En concreto, como primera presidencia post-Lisboa, la española tuvo que empezar a coordinar su trabajo en el ámbito del control de armas con el nuevo Presidente del Consejo Europeo y la nueva Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

La Conferencia de Examen del TNP

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Octava Conferencia quinquenal de examen del TNP –el Tratado que forma la espina dorsal del régimen internacional de no proliferación– se celebró, por casualidad, justo durante la presidencia española de la UE. Por lo tanto, la delegación española representó tanto a España como a la UE en su conjunto, aunque todos los estados miembros estaban también representados por sus delegaciones propias.

Con el objetivo de mejorar la coordinación entre tantos actores europeos, el Consejo adoptó en marzo la Decisión 2010/212/PESC, que estableció, un mes antes de la Conferencia de Examen del TNP, la posición común de la Unión. Aunque la Decisión demuestra una coherencia sustancial que no se debería infravalorar, en particular en lo que se refiere a la no proliferación en sentido estricto y al uso pacífico de la energía nuclear, la Unión no fue capaz de ir más allá de las posiciones comunes que ya se habían acordado en el seno de la UE años antes. Por un lado, la reticencia de algunos estados miembros –encabezados por Francia– a ofrecer concesiones en el ámbito del desarme nuclear –un elemento clave para muchos de los participantes en la Conferencia de Examen del TNP– fue muy evidente. En el diario *New York Times* un importante diplomático europeo dijo: “La UE sigue manifestando su apoyo al desarme (...). Pero en cierta manera no puede aceptar ningún texto contundente en éste ámbito dada la posición de un estado miembro, Francia”⁴. Por otro lado, España tenía solamente ambiciones muy limitadas en el ámbito de la no proliferación en general y en el ámbito de la Conferencia de Examen del TNP en particular. De hecho, en el programa español solamente existe una referencia a dicha conferencia. En vista de la importancia de la conferencia para la estabilidad del TNP –la conferencia anterior fracasó, cuando los estados firmantes del TNP no fueron capaces de encontrar un compromiso para acordar una declaración común sobre las prioridades para los próximos cinco años– la actitud española fue al menos desconcertante. De todas maneras, el gobierno español no tenía gran interés en utilizar su capital político durante la presidencia para forjar un compromiso europeo más fuerte en la Conferencia de Examen del TNP.

⁴ Véase DEMPSEY, Judy “Europe Lacks Plan on Nuclear Arms”, *The New York Times*, 3 de mayo de 2010.

Esta falta de ambición se reflejó en el papel de la delegación española durante la conferencia en Nueva York. Aunque la delegación representaba también al conjunto de la UE, durante la conferencia actuó de forma muy reservada. En gran parte, el papel español se limitó a representar la posición común de la UE. Por ejemplo, los cuatro “documentos de trabajo” así como la intervención por parte de Miguel Ángel Moratinos y las tres intervenciones del embajador en misión especial para asuntos de desarme, Miguel Aguirre de Cárcer, no fueron más allá de repetir el compromiso mínimo entre los socios europeos. Asimismo, España no hizo un gran esfuerzo para coordinar la posición europea en el marco de la conferencia aparte de participar en el “grupo de enfoque”, un grupo informal de estados claves que se reunió varias veces bajo el mandato del presidente de la conferencia, el diplomático filipino Libran Cabactulan. El resultado fue una actividad poco coordinada de los socios europeos: países como Francia, Irlanda, Austria o Suecia fueron muy activos fuera del contexto estricto de la UE.

Otros foros multinacionales

Como cabía esperar del programa de la presidencia española, España tampoco ejerció un papel de liderazgo en otros foros de control de armas. En las Naciones Unidas en Ginebra donde está situada entre otros la Conferencia de Desarme, el representante de España siguió, en enero y en nombre de la UE, un discurso de carácter general en el que meramente repitió las conocidas posiciones de la UE. No hubo más contribuciones por parte de España en el resto del semestre. Sin embargo, en defensa de la presidencia española, hay que resaltar que casi todas las reuniones de carácter importante están previstas para la segunda mitad del año 2010, como la reunión anual de las altas partes contratantes de la Convención sobre ciertas armas convencionales, o la primera reunión de los estados parte de la Convención sobre municiones en racimo.

El tema de las armas sólo jugó un papel importante en la revisión del Acuerdo de Cotonou entre la UE y los estados de África, del Caribe y del Pacífico en marzo de 2010. La revisión fortaleció las obligaciones contra minas, el comercio de armas pequeñas y armas ligeras y su munición, y su proliferación incontrolada, y exigió que las partes asumieran sus obligaciones sumándose a los acuerdos internacionales. Sin embargo, la Comisión Europea había mantenido las negociaciones sobre este acuerdo durante los 10 meses anteriores y, por lo tanto, la parte del éxito diplomático atribuible a la presidencia española es limitada.

Debate sobre el embargo de exportaciones de armas a China

En el ámbito específico de las exportaciones de armas, la presidencia española comenzó con polémica debido a una entrevista publicada en el influyente periódico *China Daily* con el embajador de España en China, Carlos Blasco Villa. Éste declaró que España intentaría durante su presidencia trabajar por la anulación del embargo sobre la exportación de armas a China⁵.

Este embargo es un tema tradicionalmente controvertido entre los estados miembros; mientras, por ejemplo, Francia apoya la anulación junto a España; otros miembros, como Alemania y el Reino Unido, declaran que la situación de los derechos humanos en China todavía es demasiado precaria para legitimar el levantamiento de estas sanciones. Además, para muchos países esta anulación no merece la pena si ello produce un conflicto fuerte con los Estados Unidos, que es el gran promotor de este embargo a nivel mundial.

En una rueda de prensa celebrada tras la reunión con sus colegas europeos, el Ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos ya se vio obligado a matizar las palabras del embajador y aseguró que la presidencia semestral tenía que “ver las ventajas, los inconvenientes y si las circunstancias lo permiten”. Pero afirmó que en su opinión las relaciones con China serían muy importantes y por eso aclaró “a partir de ahí, con la voluntad y el consenso de los estados miembros ver cuál es la mejor manera de avanzar en la relación con China”⁶.

Finalmente, ante la necesidad de lograr la unanimidad en el Consejo –necesaria para levantar un embargo– la iniciativa perdió interés en los siguientes meses. Sin embargo, este episodio elevó voces críticas en los medios. Sirva de ejemplo un artículo de la revista *The Economist*, donde se asegura que la confrontación muestra el problema de la presidencia española para encontrar su sitio con la nueva función de la Alta Representante. Según este artículo, los responsables en España habrían planificado el semestre como una presidencia pre-Lisboa y por eso intentaron poner explícitamente intereses españoles en la agenda europea.⁷

Balance institucional

Como ya hemos visto, las dos prioridades de la presidencia española en el ámbito de control de armas han sido coordinar la posición europea con respeto a la Conferencia de Examen del TNP y prestar atención al avance de los debates acerca

⁵ Véase ZHANG, Jin, “Spain could ask EU to lift arms ban on China”, *China Daily*, 21 de enero de 2010. Disponible en: http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-01/21/content_9352902.htm

⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, “Declaraciones del ministro: Semanas del 1 al 31 de enero de 2010”, 2010. Disponible en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/ElMinistro/Declaracionessemanales/Documents/2010/DDECLARACIONES%20MINISTRO%2001012010_31012010.pdf

⁷ “EU China arms embargo”, *The Economist*, 1 de febrero de 2010.

de un futuro Tratado Internacional para la Regulación del Comercio de Armas. No obstante, contrastar estos limitados objetivos con las actividades reales apenas permite evaluar los resultados de la presidencia española. Antes, y esto es a lo mejor lo más importante, hay que tomar en consideración la tarea implícita de la diplomacia española de encontrar un nuevo equilibrio institucional en la política exterior de la UE post-Lisboa.

La polémica sobre el embargo de armas contra China a principios de la presidencia ya fue un importante aviso de lo complicado que iba a ser encontrar consensos en el ámbito de control de armas incluso con el Tratado de Lisboa. De hecho, viendo la dispersión de las gestiones europeas durante la Conferencia de Examen del TNP es cuestionable que la presidencia española haya encontrado una fórmula eficaz para darle más peso a la Unión en este ámbito. En otras palabras, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no ha contribuido automáticamente a una mayor coherencia intraeuropea, especialmente en el contexto de la Conferencia de Examen del TNP. Aparte de las diferencias y conflictos que existen entre los países de la UE, institucionalmente podemos apuntar a tres puntos decisivos. En primer lugar, Catherine Ashton, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sólo ha sido capaz de ejercer un rol muy limitado, ya que al principio de su mandato, que asumió a finales del 2009, estaba ocupada con el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Aunque su intervención al principio de la Conferencia de Examen del TNP fue un acontecimiento notable en una conferencia de estados, la Alta Representante se limitó básicamente a un discurso que resumió simplemente la posición europea. En segundo lugar, no se ha dejado ejercer un papel destacado a Annalisa Giannella, la Representante de la Unión Europea para la No Proliferación y el Desarme, que –junto a un equipo compuesto de representantes del Consejo y de la Comisión– formaba parte de la delegación española. En tercer lugar, la delegación española fue relativamente pequeña (sin contar los miembros de las instituciones europeas) y, por lo tanto, relativamente débil en lo que se refiere a su poder institucional, en particular en comparación con países como Francia o incluso Suecia o Irlanda.

Por lo tanto, se ha creado un ‘vacío europeo’ en la Conferencia de Examen del TNP: mientras la presidencia española no era capaz y/o no tenía la voluntad política de liderar o al menos intermediar entre los socios europeos, los representantes de las instituciones europeas, en particular Annalisa Giannella, no pudieron intervenir de forma decisiva a favor de una política europea que también merece este nombre. Así que la delegación española, incluidos los representantes europeos, fue meramente un gestor apolítico de una posición común europea que se había adoptado previamente.

En defensa de la presidencia española de la UE, se debería añadir que ningún grupo de estados jugó un papel clave en el resultado de la conferencia. Al fin y al cabo los compromisos decisivos los forjaron un grupo limitado de estados individuales, en particular los Estados Unidos, Egipto y, en menor medida, Irán. El resultado fue un

compromiso consensuado sobre los próximos pasos a dar en el marco del TNP, entre los que destaca una conferencia sobre el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio prevista para el 2012 y el compromiso a una “hoja de ruta” para el desarme por parte de las potencias nucleares. Cabe destacar que estos resultados ya formaban parte de los objetivos comunes de la UE antes de comenzar la conferencia. Así que, paradójicamente, se han conseguido algunos de los objetivos europeos sin que la UE haya jugado un papel decisivo en la conferencia.

Conclusión

La presidencia española ha sido la primera presidencia post-Lisboa y como no hay otros casos de comparar con esta situación nueva es más difícil hacer un juicio sobre ella. Como se ha dicho, hay que tener en cuenta que los actores españoles tenían que encontrar su sitio en esta nueva situación con pocos puntos de referencia.

No obstante, en resumidas cuentas, hay que manifestar que la presidencia española en el ámbito de control de armas no fue ni carne ni pescado. Es decir, por un lado los españoles no atribuyeron mucho esfuerzo a este ámbito político, pero por otro no lo dejaron a la UE para lucir en este tema. Excepto un intento poco entusiasmado de acabar el embargo sobre la exportación de armas a China, España continuó las líneas grandes de sus antecesores sin muchos nuevos impulsos.

Ciertamente, España no tuvo la voluntad de reforzar sustancialmente la capacidad de la UE como actor en el ámbito de control de armas. Dada la gran complejidad de los temas en este ámbito esto apenas sorprende. No obstante, un papel más destacado de los representantes europeos hubiera sido deseable y una señal importante para las presidencias que están por venir.

Bibliografía de referencia

- AGUIRRE DE CÁRCER, Miguel, “La Conferencia de Examen del TNP”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 82/2010, 6 de mayo de 2010.
- CHARLEMAGNE, “EU China arms embargo” *The Economist*, 1 de febrero de 2010.
- POTTER, William, LEWIS, Patricia, MUKHATZHANOVA, Gaukhar y POMPER, Miles, *The 2010 NPT Review Conference: Deconstructing Consensus*, CNS Special Report, 2010. Disponible en: <http://cns.miis.edu>
- WILLIS, Andrew, “EU presidency reconsidering China arms embargo” *EU Observer*, 27 de enero de 2010.
- ZANDERS, Jean Pascal (ed.) “Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference”, *Chaillot Papers*, núm. 120, 2010, Paris: European Union Institute for Security Studies.

Entre la iniciativa y la pérdida de competencias: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Alfonso González Bondía y Nicole Jenne

Desde sus inicios en 1999, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que ha pasado a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha centrado esencialmente en el desarrollo de sus capacidades para la realización de misiones civiles y militares y en la puesta en marcha de una incipiente política industrial y tecnológica de la defensa. En esta línea, la Unión ha seguido los trabajos iniciados por la UEO, identificando los diversos tipos de misiones que eventualmente se pretende realizar y las capacidades civiles y militares necesarias para su consecución, desarrollando tareas de planeamiento, formación y ejercicios, y poniendo en marcha más de una veintena de misiones civiles y militares.

El Tratado de Lisboa no ha supuesto un cambio sustancial respecto de la PESD, puesto que se limita en gran medida a la codificación de prácticas y soluciones institucionales ya existentes. En este sentido, la PCSD mantiene el carácter marcadamente intergubernamental de la PESD, aunque el nuevo tratado provee nuevas formas de cooperación con algunos toques de integración.

Las novedades más significativas desde el punto de vista material, aparte de la ampliación formal de la tipología de misiones Petersberg, se refieren a la posibilidad de utilizar los medios y capacidades de la PCSD para la ejecución de las nuevas cláusulas de legítima defensa colectiva y de solidaridad aplicable en casos de atentados terroristas o de catástrofes. Con el fin de superar las dificultades para disponer de capacidades suficientes que permitan llevar a cabo las misiones PCSD, el Tratado de Lisboa prevé la posibilidad de establecer una cooperación estructurada permanente, que permitiría a un grupo de Estados que cumplan determinados requisitos, previa autorización del Consejo y tras consultar al Alto Representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y política de seguridad (AR), comprometerse a aportar fuerzas de despliegue rápido para desarrollar las misiones previstas en el artículo 43 del TUE.

En el plano estrictamente institucional, las nuevas disposiciones del TUE concretan el papel del Consejo y del AR en el desarrollo de las misiones previstas en el artículo 42.1 del TUE. El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones, definiendo su objetivo y alcance, así como las normas generales sobre su ejecución. Por su parte, el AR, bajo la autoridad del Consejo y en contacto con el Comité Político y de Seguridad se encargará de coordinar los aspectos civiles y militares de dichas misiones. En el caso de que el Consejo encomiende a un grupo de Estados una de estas

misiones, estos se encargarían de su gestión en asociación con el AR, manteniendo informado al Consejo sobre su desarrollo. También el plano institucional, el Tratado regula los aspectos generales de la Agencia Europea de Defensa (AED) creada en 2004. Todos estos cambios institucionales deben analizarse junto con el hecho de que en virtud del Tratado la presidencia semestral cede al AR la presidencia de las sesiones del Consejo de Asuntos Exteriores, instancia en la que hasta el momento se deciden una buena parte de las cuestiones relativas a la PCSD, por el Estado que ejerce la presidencia rotatoria pierde una posición privilegiada, que le permitía hasta ahora asumir un importante papel motor en este ámbito.

La presidencia española ante la nueva PCSD

En el Informe anual de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC de 2009 se establece como objetivo principal de la PCSD para el 2010 el aumento de la capacidad de la Unión para actuar con eficacia, para lo cual se centrará en la mejora del procedimiento decisorio estratégico, el incremento de la coherencia de las distintas políticas y el refuerzo de las capacidades militares y civiles. Para finalizar su informe, la AR reconoce que la mejora del impacto de la PCSD “está supeditada a la disponibilidad de las capacidades correspondientes, con el respaldo de medios políticos y financieros suficientes”¹ Esta afirmación resume claramente el estado actual de esta política, que ha pasado del optimismo inicial tras el acuerdo de Saint-Malo a un creciente pesimismo, consecuencia de las dificultades existentes para conseguir tanto acuerdos políticos sobre su evolución, como capacidades y financiación suficientes para el desarrollo de las misiones.

En este contexto, un documento específico elaborado por el ministerio de defensa español al margen del programa general concretó las prioridades en temas de seguridad y defensa para el primer semestre del 2010, identificando cuatro ámbitos de actuación: marco institucional, desarrollo de capacidades, consolidación del enfoque integral en la gestión de crisis y continuidad de las misiones, incluyendo el eventual lanzamiento de futuras operaciones.² En el plano institucional, el principal objetivo era el reforzamiento del papel de los ministros de defensa, que hasta este momento se han reunido de manera informal una vez cada semestre y también en el marco del Consejo en reuniones conjuntas con los ministros de Asuntos Exteriores. En el

¹ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO, *Informe anual de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC*, 2009, Bruselas, 2010, pp. 53.

² GOBIERNO DE ESPAÑA (2009) “Prioridades de la presidencia española de la UE en temas de seguridad y defensa [01/01/2010 – 30/06/2010]”, Madrid, Presidencia del Consejo de la UE, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, pp. 1. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/PRIORIDADES_PCSD-1.pdf

marco del desarrollo de capacidades, la presidencia española se proponía tres líneas de acción: iniciar los debates para el establecimiento de la cooperación estructurada permanente prevista en el Tratado de Lisboa, avanzar en la consolidación de las agrupaciones tácticas de combate como elemento clave de la capacidad de respuesta rápida y reforzar la Agencia Europea de Defensa (AED) como elemento fundamental del desarrollo de capacidades propias. Para dar una respuesta integral a la gestión de crisis, se proponía mejorar la coordinación entre las capacidades civiles y militares, buscando la economía de esfuerzos, y entre las diversas políticas e instituciones de la Unión, y pretendía también promover la cooperación con otras organizaciones internacionales, en especial con la OTAN, y con terceros Estados. En cuanto al seguimiento de misiones, destaca la voluntad de la presidencia española de apoyar y liderar diversas iniciativas relacionadas con la misión ATALANTA en el marco de la lucha contra la piratería.

El análisis comparado de los objetivos para el 2010 mencionados en el informe de la AR y de las prioridades de la presidencia española permite observar, por una parte, una substancial continuidad de estas últimas con las líneas estratégicas marcadas desde la UE, privilegiando las cuestiones relacionadas con la coherencia entre las políticas de la Unión y el reforzamiento de las capacidades, en especial las militares. Sin embargo, sobre el papel contrasta el acento civil de la presidencia anterior, en manos de Suecia, frente al importante peso de las iniciativas españolas relacionadas con la vertiente militar de la PCSD. La impronta española también se deja notar en diversas iniciativas relacionadas con la lucha contra la piratería, posiblemente relacionado con el importante impacto mediático que tuvo en España el secuestro del pesquero *Alacrana* en aguas del océano Índico.

Ahora bien, conviene tener presente que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa pocas semanas antes del inicio de la presidencia española supuso un cambio de las reglas de juego con una notable pérdida de poder de la presidencia semestral y la inclusión de una nueva prioridad en su agenda: a saber, la implementación de las nuevas disposiciones de la PCSD. Para el cumplimiento de su programa en materia PCSD, la presidencia española organizó una gran cantidad eventos de alto nivel: dos reuniones interministeriales, dos reuniones de Directores de Política de Defensa y de diez seminarios. La voluntad inicial de España fue la de apoyar a la AR y realizar sus actividades en coordinación con ella. Sin embargo, Catherine Ashton se centró especialmente en la creación del SEAE y por tanto no aprovechó todas sus competencias en el marco de la PCSD, otorgando de facto a la presidencia española un mayor protagonismo en este ámbito. A pesar de varias discrepancias menores, la relación entre Ashton y los representantes españoles fue formalmente correcta y se reconoció el respaldo por parte de España a la AR.

El primer eje de actuación de la presidencia española se centró en el plano institucional. España con el apoyo de otros estados miembros propuso la celebración de reuniones de los ministros de defensa para la discusión y adopción de decisiones en asuntos de su competencia exclusiva. Esta iniciativa fue aprobada en la reunión

informal de ministros de defensa celebrada el 24 y 25 de febrero en Palma de Mallorca y presentada en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de Luxemburgo del 25 y 26 de abril. Ashton y los estados miembros apoyaron la iniciativa, aunque se abstuvieron de manifestarlo por escrito.

La segunda prioridad de la presidencia semestral se situaba en el desarrollo de capacidades. España continuó con resultados muy pobres la tarea, ya iniciada en anteriores presidencias, de reforzar y desarrollar los medios a disposición de la UE, abordando cuestiones como la reforma de las agrupaciones tácticas de combate, el desarrollo de la Agencia Europea de Defensa, la racionalización de la estructura de mando y control, el establecimiento de la cooperación estructurada permanente y la adopción de la perspectiva de género en la gestión de crisis.

En lo relativo a las agrupaciones tácticas de combate, España consiguió el respaldo de los ministros de defensa en la reunión de Palma sobre la mejora de la capacidad de reacción rápida para la gestión de crisis, incluyendo las derivadas de catástrofes humanitarias, aunque esta cuestión no figuró en las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, lo que muestra que no todos los estados miembros le otorgan la misma prioridad. No obstante, se trabajó en esta línea cuando se creó EUCO-Haití como célula de coordinación de todas las acciones europeas en respuesta al sismo, incluyendo la utilización de capacidades militares. La falta de compromiso por parte de los gobiernos nacionales para profundizar decididamente en esta cuestión se puede atribuir en particular a los recortes de los presupuestos de defensa. Por razones similares,³ los progresos en el desarrollo de capacidades civiles y la necesidad de crear sinergias en materia de formación e inteligencia quedó restringido a la celebración de un seminario y a la afirmación de la necesidad de avanzar en esta área por parte del Consejo. Las implicaciones de la crisis económica y los recortes en los gastos de defensa, por otra parte, también han aumentado el interés de los estados miembros en desarrollar capacidades y mecanismos financieros propios de la UE. En este contexto y para reforzar el papel de la AED, la presidencia española adelantó algunas propuestas de mejora y organizó dos seminarios en Madrid sobre la cuestión. A pesar de que los resultados en general fueron muy limitados, la AED consiguió mayor visibilidad durante este semestre con la organización junto con la presidencia española el ejercicio AZOR para el adiestramiento multinacional de tripulaciones de helicópteros.

La presidencia española no ha logrado resultados positivos en la búsqueda de un compromiso referente al establecimiento de una estructura de mando y control propia para las misiones PCSD. No obstante, su propuesta de usar el Centro de Operaciones de la UE reforzado como Cuartel General operativo propio de la UE⁴ ha mostrado su dispo-

³ PENALVA, Francisco, "Spanish Presidency of the EU, Mid-Term Review: 'Game Over' for Rotating EU Presidencies on CSDP", *European Security Review*, núm. 49, abril de 2010.

⁴ Comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Defensa (Chacón Piqueras) ante la Comisión Mixta de la Unión Europea para informar del programa y las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea", *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 95, Sesión núm. 30, 26 de noviembre de 2009.

sición a superar el modelo de cinco Cuarteles generales operacionales ofrecidos por los estados miembros, que en la práctica dificultan una respuesta rápida ante una crisis. Tampoco ha sido posible poner en marcha en este semestre la cooperación estructurada permanente. En las conclusiones de un seminario que se celebró en Bruselas el 16 de marzo con el fin de iniciar un proceso de reflexión, los participantes hicieron constar que “[l]a iniciativa [...] no puede considerarse suficientemente madura como para poder tomar decisiones políticas” y acordaron transmitir el asunto a la AR.⁵

Otro objetivo marcado por España fue la continuación de la política de las presidencias de Francia y Suecia respecto a la perspectiva de género en las misiones internacionales. A pesar de que el seminario sobre mujer, paz y seguridad no produjo resultados sustanciales, le dio visibilidad a esta cuestión, que se está afianzando en la agenda de la PCSD.

La tercera prioridad de la presidencia semestral se situaba en el marco de la consolidación del enfoque integral de la gestión de crisis. La presidencia española se centró en las relaciones con terceros estados y organizaciones internacionales, en especial con la OTAN y en las sinergias entre las capacidades civiles y militares y la adopción de políticas integradas de la Unión Europea.

Sobre las relaciones con la OTAN, tras un seminario y varias reuniones de alto nivel, una serie de cuestiones estratégicas y técnicas quedaron abiertas. El Consejo asumió la propuesta de estudiar posibilidades de mejora en diversas cuestiones como la coordinación entre las dos organizaciones en casos de actuación en el mismo teatro de operaciones, la complementariedad del desarrollo de capacidades, la complementación entre misiones civiles y militares y la reforma de los acuerdos Berlin Plus. Ni la presidencia española, ni Catherine Ashton han podido avanzar de una manera significativa en las negociaciones entre la UE y la OTAN, que se encuentran en un punto muerto debido al conflicto entre Turquía y Chipre.⁶ Por lo que se refiere a la cooperación con terceros Estados, se celebró la reunión prevista con los ministros participantes en la iniciativa 5+5 para abordar el tema de la seguridad en la zona euro-mediterránea.

La voluntad de mejorar el enfoque integral en las respuestas a las crisis también se abordó en un seminario sobre sinergias entre capacidades civiles y militares y en la práctica se trató en el ámbito de la seguridad marítima y de la lucha contra la piratería. La atención que prestó España al tema no es sorprendente dado su interés pesquero y el apoyo a la gestión europea de las fronteras exteriores en el Mediterráneo y las Islas Canarias. Con el objetivo de crear un espacio común que integrará y profundizará en las políticas europeas respectivas, tras un seminario celebrado en Madrid el

⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe de la Presidencia: Seminario sobre Cooperación Estructurada Permanente*, Madrid: Ministerio de defensa, 2010, p. 7.

⁶ AMES, Paul “EU/NATO: Cooperation talks show little sign of progress”, *Europolitics*, 26 de mayo de 2010.

28 y 29 de enero, los ministros de defensa acordaron en la reunión de Palma encargar a la AR la creación de un grupo de expertos para el desarrollo de una Estrategia europea de seguridad marítima, tal como ya había sido recomendado por la anterior presidencia sueca. En lo que se refiere a la lucha contra la piratería, se organizó un simposio para analizar la acción europea sobre esta materia y el Consejo decidió prolongar la misión militar ATALANTA y, siguiendo una propuesta española, también acordó ampliar su campo de actuación como respuesta al aumento de ataques. España, que aporta un total del 20 % de las fuerzas desplegadas, además respaldó a Ashton en la preparación de acuerdos regionales para juzgar a piratas.

Para finalizar, la presidencia española también se puso como prioridad garantizar la continuidad de las misiones PCSD. En esta línea, destaca que durante el semestre se aprobó la prolongación a un total de ocho misiones, y se lanzó la EUTM-Somalia, que tiene a España como nación marco y principal contribuyente. Sin embargo, se constató que el principal problema de las misiones era la falta de personal, como sucede en el caso de EUSEC DR Congo o EUFOR Althea.

Asumiendo un protagonismo creciente desde la segunda fila

La presidencia española del primer semestre del 2010 se ha desarrollado en un momento de transición con grandes dosis de incertidumbre sobre el papel que debía desarrollar en el ámbito de la PCSD debido a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por ende, el objetivo principal de España, en línea con su tradicional compromiso con el proyecto europeo, fue el impulso y la implementación de los nuevos mecanismos e instituciones. En este sentido, ya antes de asumir la presidencia, España subrayó que su papel no sería el del actor principal en la política exterior y que apoyaría la labor de Ashton y van Rompuy. Aun así, ha sido una presidencia transitoria en la que se organizaron una gran cantidad de seminarios y en la que representantes españoles presidieron varios comités y grupos de trabajo en lugar de representantes de la AR, es decir, España todavía jugó un papel más importante de lo que previsiblemente ocuparán futuras presidencias. No obstante, si la AR no adopta en este ámbito un papel más activo del que se ha apreciado durante este semestre, la presidencia semestral podría en el futuro ejercer de hecho un mayor liderazgo en el marco de la PCSD, aprovechando ventanas de oportunidad como la que se ha establecido a través de las reuniones autónomas de los ministros de defensa o de la organización de seminarios que aborden temas de interés de la presidencia rotatoria. Por lo tanto, se puede decir que el gobierno español asumió un protagonismo notable desde la segunda fila tras la AR, habiendo “ejercido todas las iniciativas en su nombre tras acordarlas con ella, y contando con su total colaboración”.⁷

⁷ “Comparecencia, a petición propia, de la Ministra de Defensa [Chacón Piqueras] ante la Comisión Mixta de la Unión Europea para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 133, Sesión núm. 45 (extraordinaria), 5 de julio de 2010, pp. 2.

A parte de preparar la puesta en marcha de las nuevas disposiciones, la presidencia española inició un proceso de reflexión sobre diversas cuestiones de la PCSD y continuó liderando los trabajos en algunas de las grandes líneas políticas de la anterior presidencia sueca, como la perspectiva de género y el enfoque integral de la gestión de crisis. Además, impulsó un mayor compromiso europeo en el área de seguridad marítima y la actuación de la Unión en la lucha contra la piratería, que eran cuestiones de gran interés para la presidencia española. Aunque probablemente la gran aportación de la presidencia semestral a la PCSD fue el acuerdo sobre el reforzamiento de la autonomía de los ministros de defensa en asuntos de su competencia exclusiva. Sin embargo, también se han dado durante la presidencia española notables desacuerdos en algunos de los puntos de su agenda, especialmente en lo referente al desarrollo de capacidades, que ponen de manifiesto “la prevalencia de unos intereses particulares sobre un pretendido interés común que resulta problemático incluso identificar”.⁸

Así pues, se puede afirmar, para concluir, que la presidencia española fue positiva aunque limitada, en la medida en que también fue asumida como tal ante el nuevo escenario planteado por el Tratado de Lisboa.

Bibliografía de referencia

- FERNÁNDEZ SOLÁ, Natividad, “Un balance de la Política Común de Seguridad y Defensa durante la Presidencia española en 2010”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 129/2010, 6 de septiembre de 2010.
- PENALVA, Francisco, “Spanish Presidency of the EU, Mid-Term Review: ‘Game Over’ for Rotating EU Presidencies on CSDP”, *European Security Review*, núm. 49, abril de 2010.
- RUESTA BOTELLA, José Antonio, “La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad Global en el ámbito marítimo global”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 101, 17 de junio de 2010.
- SIMÓN NAVARRO, Luis, “Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 5, 23 de marzo de 2010.

⁸ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad “Un balance de la Política Común de Seguridad y Defensa durante la Presidencia española en 2010”, *Análisis del Real Instituto Elcano ARI*, núm. 129/2010, 6 de septiembre de 2010, p.8.

La política de cooperación al desarrollo y con África subsahariana en la presidencia española del Consejo de la UE: cubriendo el expediente

Federico Guerrero

Si existe un mínimo común denominador entre los diversos análisis realizados hasta la fecha sobre la presidencia española de la UE (y, en especial, sobre su política exterior), este lo representa la palabra “ambición”. Una ambición que, como fuerza motriz, es necesaria para avanzar en el proceso de construcción europea, pero que en desmesurada medida puede generar una sensación de frustración ante las altas expectativas generadas y finalmente no logradas. La política de cooperación al desarrollo (PCD), como parte de dicho programa de la presidencia, también se ha visto imbuida de ese halo de altas expectativas: así, Soraya Rodríguez -Secretaria de Estado de Cooperación Internacional- afirmaba meses antes de su inicio que “tras la presidencia española (de la UE) habrá un cambio cualitativo en la forma de abordar la cooperación al desarrollo”¹. Una ambición que contrasta con el pragmatismo continuista que la presidencia ha mantenido en su política hacia África Subsahariana (ASS). Así, el objetivo del presente capítulo consiste en contrastar el nivel de (in)cumplimiento de los objetivos programados en ambas políticas y sus posibles motivos (endógenos y exógenos a la propia presidencia).

Punto de partida: los elementos con los que elaborar el programa de la PCD y hacia ASS durante la presidencia

Como consecuencia de la importante transformación que en los últimos seis años ha experimentado la PCD del gobierno español -tanto en la duplicación de recursos como en la adopción de una visión estratégica, mediante la aprobación de tres Planes Directores de Cooperación, así como su apuesta por un rol activo tanto a nivel de la UE como en otros organismos multilaterales-, España goza de un reconocimiento internacional que le permite (en principio) adoptar una postura de cierto liderazgo en el área de la PCD dentro de la UE. Este punto de partida es el que ha llevado a la presidencia española a elaborar un ambicioso programa en PCD, sabedora de su utilidad como palanca de proyección de su política exterior.

Un programa que no parte de cero, sino que viene condicionado por la propia inercia de la agenda europea en PCD, así como por la agenda establecida por las presidencias precedentes. Esto representa un importante condicionante cara a la voluntad

¹ Intervención de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (Soraya Rodríguez) en la mesa redonda “¿Qué cambios debe impulsar España en la agenda de desarrollo de la UE?”, dentro del marco del curso de verano de la Universidad Complutense de Madrid, “Presidencia Española de la Unión Europea en un Mundo en Crisis” (6-8 de julio de 2009). Disponible en <http://presidenciaespanola.blogspot.com/search/label/Soraya%20Rodr%C3%ADguez>

propositiva que ha mantenido la presidencia española: se puede intentar priorizar u ofrecer avances en algún sector en concreto (cómo así se ha hecho con el tema de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODMs– o género y desarrollo), pero en ningún caso se puede inventar o remodelar en un semestre la agenda de PCD ya existente. Intentar hacerlo puede suponer un grave error de partida.

Comparando el programa de los dos tríos de presidencias (el anterior formado por Francia-República Checa-Suecia y el actual de España-Bélgica-Hungría) en temas de PCD y en ASS comprobaremos como existe una continuidad de temas de fondo (consecución de los ODM, implementación del Consenso Europeo de Desarrollo y del Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo, mejora en la eficacia y la coherencia de la ayuda, implementación de la Estrategia Conjunta UE-África –ECUA– y de los Acuerdos de Asociación Económica –AAEs–, etc.) solamente modificados o intensificados por el avance del calendario de reuniones y cumbres internacionales ya programadas, como la celebración en el mes de septiembre de 2010 de la Sesión Especial de Naciones Unidas para la revisión de los ODM o la segunda revisión del Acuerdo de Cotonou en junio de 2010. Esto lleva a situar a la presidencia española en PCD y ASS en un “tenso” perfil a medio camino entre la voluntad de liderazgo y la gestión de una agenda con dinámica propia.

Respecto al contenido del programa de la presidencia en PCD, hemos de remitirnos a dos documentos del 2010 para poder encontrar de manera articulada y detallada dicha programación: por un lado, el Plan Anual de Cooperación (PACI) del 2010² y, por el otro, la comparecencia de Moratinos en abril de 2010 en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados para informar sobre los avances de la presidencia en el ámbito de la PCD.³

De este modo, los objetivos de la agenda de la presidencia en PCD se pueden resumir en tres ejes principales y dos ámbitos complementarios. Respecto a los ejes, estos eran: a) avance para la consecución de los ODM; b) obtención de nuevos recursos financieros para la ayuda al desarrollo (financiación), y c) eficacia de la ayuda. En relación a los ámbitos complementarios, estos consistían en la promoción de la cooperación con otros donantes como Estados Unidos (diálogo transatlántico en materia de cooperación al desarrollo, planteado durante la presidencia checa y continuado por la sueca) y el fortalecimiento y mejora de la coordinación de la ayuda huma-

² Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 del MAEC, aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/PACI%202010.pdf>

³ “Comparecencia, a petición del gobierno, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación [Moratinos Cuyaubé] ante la Comisión para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, para informar sobre la Presidencia española de la Unión Europea en el ámbito del desarrollo internacional”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, núm. 515, Sesión núm. 24, 14 de abril de 2010.

nitaria europea. Un programa ambicioso, pero con escasas novedades respecto a una agenda europea en PCD que, como comentaba anteriormente, lleva los últimos 5 años trabajando sobre los mismos temas anteriormente mencionados (ODM, eficacia, coherencia, etc.).

El tema de los ODM ha constituido el eje principal de la presidencia como consecuencia de dos elementos: en primer lugar, la centralidad de la consecución de los ODM para las PCD tanto de España como de la UE y, en segundo lugar, la celebración en el mes de septiembre de 2010 de la Sesión Especial de Naciones Unidas para la revisión de los ODM a 5 años vista de la finalización del plazo establecido en el año 2000 para su consecución. Así, el principal objetivo establecido por la presidencia fue conseguir establecer una posición común al respecto por parte de la UE. Dentro de este objetivo base sobre los ODM, la presidencia española realizó especial hincapié en tres aspectos: la seguridad alimentaria (Meta 1.C de los ODM y uno de los principales objetivos del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-12), la salud global (con incidencia en la materno-infantil, correspondiente a los ODM 4 y 5) y el tema de género y desarrollo (ODM 3). Precisamente el ámbito de las políticas de género -en el que España goza de reconocimiento internacional por su carácter y propuestas progresistas⁴- ha sido una de las prioridades de la PCD de la presidencia española, con el objetivo de la adopción de un Plan de Acción de la UE para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo.

En relación a los dos ejes horizontales de la agenda (financiación y eficacia), en el primer caso las medidas a tomar iban encaminadas a que la UE mantuviese sus compromisos con la AOD (pese al contexto de crisis económica), estableciendo mecanismos y calendarios de control nacionales anuales sobre el desembolso de la ayuda, así como la búsqueda de nuevos recursos para la financiación al desarrollo, como la lucha contra la evasión fiscal en los países en vías de desarrollo. Respecto a la eficacia (y la coherencia), la presidencia preveía conseguir algunos avances prácticos, con el objetivo de pasar de la retórica y las buenas intenciones de los diversos documentos existentes sobre el tema hasta la fecha a elementos más tangibles, como iniciar el diálogo sobre la división internacional del trabajo con propuestas como el establecimiento de un mecanismo de información periódica a nivel de UE que permita a los estados Miembros concertar sus respectivas decisiones y políticas nacionales de cooperación al desarrollo.

En definitiva, una agenda ambiciosa a sabidas cuentas del escaso margen de manobra temporal existente para la presidencia (seis meses) y de la dificultad de pasar de los documentos programáticos a la operativización práctica de las “buenas intenciones” contenidas en la PCD.

⁴ “La equidad de género es una prioridad del Gobierno (español) y constituye un valor agregado y una característica de la cooperación española”. ANDRIEUX, Veronique, “Aportaciones a la Política de Desarrollo Europea desde la Presidencia española”, *Memorando Opex*, núm. 128, 2009. Disponible en: www.falternativas.org

En lo referente a la política hacia ASS, el ministro Moratinos afirmó que “aumentaremos nuestra implicación en el partenariado estratégico entre Europa y África, en sus fórmulas de diálogo, plan de acción y mesas temáticas en todos los ámbitos de interés”⁵. En la práctica, la presidencia española se ha limitado a recoger en su programa lo marcado por la agenda europea al respecto, mostrando un claro perfil de gestor de la misma: 1) el cierre de las negociaciones y firma de la segunda revisión del Acuerdo de Cotonou con los ACP (correspondiente a la revisión quinquenal del mismo); 2) el impulso de la ECUA y de los 8 partenariados que conforman el Plan de Acción 2008-2010 y 3) la preparación de la tercera cumbre UE-África prevista para finales de noviembre de 2010 (durante la presidencia belga). A estos tres elementos cabe añadir una atención particular a la situación en África Occidental y al Sahel (debido al efecto de los fenómenos del terrorismo y el narcotráfico). Una agenda de la presidencia que ya quedaba definida en el Plan África 2009-12 del gobierno español a través de su Objetivo 5 (Refuerzo de las relaciones España-África por la vía multilateral y de la UE) y que, en definitiva, apenas ofrece margen de maniobra para la innovación, teniendo en cuenta que las líneas maestras a seguir en las relaciones entre ambos continentes se basan en la aplicación efectiva y avance (que no es poco) del Acuerdo de Cotonou (2000) y la ECUA mediante su Plan de Acción. Pese a que España cuenta con el impulso del “recién llegado” a ASS, la realidad es que su capacidad de influencia aún se encuentra limitada frente a la de las antiguas metrópolis europeas.

La puesta en práctica del programa en PCD y Haití: de handicap a estandarte

Las principales dificultades con las cuales se ha encontrado la presidencia en PCD a la hora de iniciar su andadura –reconocidas por el propio Moratinos– han sido dos: el retraso en el nombramiento y arranque de la nueva Comisión Europea (nombrada el 10 de febrero) y hacer frente a las inesperadas crisis humanitarias de los terremotos de Haití (enero 2010) y Chile (febrero 2010). Así, el período de transición que ha supuesto la salida del antiguo Comisario de Desarrollo (Louis Michel, que abandonó el cargo el 17 de julio de 2009), pasando por la “interinidad” de Karel De Gucht, hasta llegar al nombramiento del nuevo comisario Andris Piebalgs, no ha sido de especial ayuda para la preparación e implementación de un programa tan cargado como el español.

En relación a las crisis humanitarias de Haití y Chile (sobre todo la primera), la presidencia española ha visto como, sin apenas capacidad de reacción, ha tenido que lidiar y poner en práctica uno de los ámbitos de su agenda en PCD: mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria. Esto ha comportado que, durante la primera mitad de la presidencia, la respuesta a la crisis de Haití haya copado y monopolizado –en detrimento de otros temas– la agenda de PCD en los diversos Consejos de Asuntos Exteriores (culminando en el del 22

⁵ “Comparecencia a petición del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre la agenda y las prioridades de la próxima presidencia española de la Unión Europea en materia de cooperación ante la Comisión para la Cooperación Internacional para el Desarrollo” *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 306, Sesión núm. 14, 16 de junio de 2009, p. 5.

de marzo, en el que se fijó la posición común europea en la Conferencia Internacional de Donantes que se celebró el 31 de marzo en la sede de Naciones Unidas), así como en la reunión informal de ministros de Desarrollo del 17-18 de febrero. Pese a unas iniciales críticas respecto a la lenta y descoordinada reacción de la UE ante la catástrofe, la presidencia española ha sabido capitalizar rápidamente dicha situación y mostrar la respuesta europea (bajo batuta española) como un ejemplo de una nueva forma de actuar con una sola voz y de manera coordinada (junto al resto de estados miembros y a la Alta Representante): la programación conjunta de la ayuda europea hacia Haití entre la Comisión Europea y los EEMM –con un compromiso de contribución de más de 1200 millones de euros para su reconstrucción y desarrollo– y la propuesta española de creación de la Casa europea de la cooperación en Haití (una oficina de cooperación europea compartida por la Comisión y los EEMM para facilitar la coordinación y la división del trabajo) han sido mostrados por el propio gobierno español como éxitos de su presidencia.⁶

Los resultados: salvando los muebles

Una vez finalizada la presidencia española y realizando balance sobre los resultados conseguidos en lo concerniente a la PCD, las dos únicas fuentes de evaluación con las que contamos son las realizadas por el propio gobierno español⁷ y por las Organizaciones de la Sociedad Civil (quienes consideran que ha sido “ambiciosa en sus objetivos pero pobre en sus resultados”)⁸. Dos fuentes de carácter dispar (la del gobierno demasiado genérica y la de las OSC más técnica) que en cierto modo dificultan llegar a un consenso sobre lo realmente conseguido por la presidencia.

El mascarón de proa de los éxitos de la presidencia en su PCD ha sido conseguir la aprobación por parte del Consejo Europeo de 17 de junio 2010 de unas conclusiones sobre los ODM cara a la reunión de septiembre en Nueva York⁹, de manera que la UE

⁶ “Nuestra Presidencia rotatoria (...) tuvo un papel central en el impulso y en la canalización de la ayuda en la grave crisis humanitaria de Haití (...) que ha sido ampliamente reconocido por los estados miembros y por la Comunidad Internacional”. “Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, en Bruselas”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 267, Sesión plenaria núm. 249, 27 de junio de 2007.

⁷ Comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyabé), ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 137, Sesión núm. 48 (extraordinaria), 13 de julio de 2010, pp. 44-45.

⁸ COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO-ESPAÑA, INTERMÓN OXFAM, ACCIÓN POR LA SALUD GLOBAL Y ORGANIZACIONES CAMPAÑA MUÉVETE POR LA IGUALDAD, *Valoración de la presidencia española-desarrollo*, 2010. Disponible en: <http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Valoraci%C3%B3n%20FINAL.pdf>

⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council conclusions on the Millennium Development Goals for the United Nations High-Level Plenary meeting in New York and beyond, 3023rd Foreign Affairs Council meeting*, Luxemburgo 14 de junio de 2010. Estas conclusiones han tomado como referencia la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las regiones “Un Plan de Acción de 12 puntos de la UE para dar apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, COM (2010) 159 final, 21 de abril de 2010.

asistirá con una posición común. Así, se reitera el compromiso de que la UE-15 mantenga su meta de ofrecer el 0.7 % de su PIB en ayuda oficial al desarrollo para el 2015, pero poca cosa más: es cierto que se decide no recortar dicho compromiso pese a la crisis económica (lo que ya es un avance), pero como recogen en su valoración la plataforma de ONGDs europeas, sin compromisos ni medidas concretas que hagan creíble su desarrollo.¹⁰ Una política de gestos reforzada con un halo de pretendido liderazgo español cuando la presidencia ha recalcado repetidas veces que ha sido la primera vez que se han debatido temas de PCD en el Consejo Europeo y consiguiendo que cada año el Consejo Europeo trate los temas relacionados con la PCD sobre la base de un informe del Consejo. De este modo, parece que para la presidencia española esto ya merece un aprobado de su gestión durante el semestre.

Tal y como recogíamos en el apartado anterior cuando exponíamos los objetivos de la presidencia en PCD, dentro del paquete de los ODM se pretendía focalizar en tres aspectos: seguridad alimentaria, salud global y género y desarrollo. De estos tres aspectos, el último es el que se ha cumplido con mayor éxito, convirtiéndose en el segundo eje prioritario de la presidencia. Así, la presidencia ha conseguido la aprobación en el Consejo de Asuntos Exteriores de junio 2010 –dentro de las conclusiones sobre los ODM– del Plan de Acción sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres en el Desarrollo de la Unión Europea 2010-2015: un Plan que establece la necesidad de la coordinación de los compromisos internacionales de la UE y sus EEMM en lo concerniente a igualdad de género y empoderamiento de la mujer, la inclusión de la igualdad de género como un tema a tratar sistemáticamente en la agenda de diálogo político con terceros países y la transversalización (*mainstreaming*) del género en todos los ámbitos de la política de cooperación al desarrollo.

En relación a la salud global y a la seguridad alimentaria, la presidencia también ha conseguido que el Consejo de Asuntos Exteriores y Desarrollo del 10 de mayo aprobase sendas conclusiones sobre el papel de la UE en la salud mundial y sobre la adopción de un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria. La primera –“legitimada” como un éxito de la presidencia española por la plataforma de ONGDs española– se basa en el avance hacia la cobertura universal de los servicios sanitarios, la búsqueda de una mayor coherencia de las políticas internas y externas de la UE respecto a la salud mundial y la cooperación en la investigación en temas de salud. Tanto esta, como la relativa a seguridad alimentaria, están pendientes de que la Comisión elabore sus respectivos Planes de Acción.

¹⁰ CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development), considera que el lenguaje utilizado para referirse a los ODMs no se traslada en compromisos sobre cómo ofrecer apoyo en áreas como derechos humanos, sostenibilidad mediambiental, medioambiente y energía o democracia y buen gobierno, así como no se menciona posibles mecanismos de monitoreo de ninguno de las áreas que cubren los ODMs. Véase: “CONCORD summary analysis of the Foreign Affairs Council Meeting Conclusions”, Bruselas, 14 de junio de 2010. Disponible en: www.concordeurope.org.

Mientras que los objetivos de la presidencia relacionados con los ODM se han cumplido en mayor o menor medida, en los dos ejes horizontales de la agenda (financiación y eficacia) no se han conseguido grandes resultados o novedades, más allá de la publicación del conocido como “Spring Package” de la Comisión que recoge los informes anuales de progresos sobre eficacia de la ayuda, financiación para el desarrollo y ayuda para el comercio (*aid for trade*), acompañados por el Programa de Trabajo 2010-2013 de la Política de Cooperación al Desarrollo (que operativiza las Conclusiones sobre Política de Cooperación al Desarrollo aprobadas por el GAERC de 18 de noviembre de 2009, bajo presidencia sueca).

En relación a los ámbitos complementarios, a finales de abril se retomó el diálogo transatlántico en materia de cooperación al desarrollo –congelado desde hacía más de una década- mediante una reunión en Washington, en la que se establecieron tres hojas de ruta para la colaboración en temas como los ODM, la seguridad alimentaria y el cambio climático. Una reactivación que ha sido más una prioridad del nuevo Comisario de Desarrollo que no fruto del trabajo de la presidencia española, pese a que el gobierno español capitalizara la presencia del administrador de USAID en la reunión informal de La Granja en febrero para hablar de la coordinación de la ayuda a Haití como una prueba del relanzamiento de dicho diálogo transatlántico.

En lo referente a los resultados de la política hacia ASS, de los tres objetivos (revisión Cotonou, impulso ECUA y preparación cumbre UE-África), básicamente se ha conseguido el primero, mientras que en los otros dos los resultados han sido discretos. Por lo que respecta a las relaciones con los países ACP, a finales de marzo se celebró en Tenerife la XIX Asamblea Parlamentaria ACP-UE, de la que se obtuvo una interesante declaración conjunta para el estudio de la viabilidad de un instrumento financiero único para la cooperación (vista la fragmentación de instrumentos con los que cuenta al respecto la UE). Pero el logro más importante fue que las negociaciones sobre la segunda revisión del Acuerdo de Cotonou¹¹ finalizaron con la firma formal de la revisión en el Consejo Ministerial UE-ACP de 23 de junio celebrado en Ouagadougou (Burkina Faso). Dicha revisión ha incluido mejoras en temas como el cambio climático, la integración regional, la seguridad alimentaria y las nuevas amenazas de seguridad, así como el compromiso de poner en práctica los principios de eficacia de la ayuda. Sin embargo, un ámbito en el que no se han podido realizar avances ha sido en el de la inmigración (remesas, inmigración ilegal, gestión de fronteras, etc.), quedando pendiente para ser tratado en el próximo Consejo Ministerial de otoño. Aquí la presidencia española podría haber asumido un mayor liderazgo, a sabiendas que lidera el partenariado sobre migración, movilidad y empleo correspondiente a la ECUA.

¹¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Agreement amending for the second time the Partnership Agreement between the members of the ACP group of States, of the one part, and the EC and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005*, Bruselas, 7 de junio de 2010.

El pretendido impulso a la ECUA y a su Plan de Acción 2008-2010 no ha ido más allá del acuerdo obtenido en la 14ª Reunión Ministerial UE-África del 26 de abril al respecto de mantener la estructura de la ECUA (incluyendo sus 8 partenariados), pero buscando mecanismos de mejora de su implementación, cara a la aprobación de un Plan de Acción 2011-13, vistos los escasos avances conseguidos hasta la fecha. Así, en dicha reunión se aprobó un documento marco¹² con vistas al desarrollo de un borrador de nuevo Plan de Acción que pueda ser presentado y aprobado en la próxima reunión de octubre, un mes antes de la celebración de la tercera cumbre UE-África en Libia. Por su parte, las Comisiones de la UE y de la Unión Africana se han reunido en su 4ª Cumbre conjunta (*College-to-College Meeting*) del 8 de junio, fortaleciendo sus relaciones mediante la firma de un Memorando de Entendimiento para la cooperación en el intercambio institucional y de experiencias, además de aprobar compromisos sobre mejora en los diversos aspectos cubiertos por la ECUA.

Finalmente, la aportación de la presidencia Española a la preparación de la próxima cumbre UE-África se ha resumido a través de la celebración de un “Seminario sobre la Reflexión del futuro de la Estrategia de Partenariado UE-África, en la cuenta atrás hacia la Tercera Cumbre UE-África”, celebrado por Casa África el 15 y 16 de febrero - la reunión entre Zapatero y Gadafi a finales de junio para hablar sobre la cumbre no pasa de testimonial-, mientras que la intención de prestar especial interés a África occidental se ha plasmado en el seminario “*Strengthening Regional Integration in West Africa: What Role for the European Union?*”, celebrado en Bruselas el 11 y 12 de mayo.

Conclusiones: cubriendo el expediente

A modo de resumen, podríamos considerar que la agenda de la presidencia española en PCD se ha cumplido en lo respectivo a aquello relacionado con los ODM (con especial éxito en la parte correspondiente a género y desarrollo), mientras que el resto de objetivos horizontales (financiación y eficacia de la ayuda) no han acabado de cuajar. En este caso ha quedado claro el orden de prioridades establecidas en el programa, dejando para el medio-largo plazo (de futuras presidencias) la consecución de los ejes horizontales. Así, la ambición de objetivos de la presidencia ha deslucido en cierto modo los resultados (los cuales tampoco son negativos): se han conseguido avances, pero desde luego no se ha producido el anunciado “salto cualitativo” de la política europea de cooperación al desarrollo tras la presidencia española.

Por lo que respecta al programa sobre ASS, nada nuevo sobre el horizonte: se ha cumplido con el expediente marcado por la agenda europea (revisión de Cotonou), pero se ha transitado de puntillas en lo relacionado con la ECUA –la cual no acaba

¹² Las propuestas de mejora se concentran, sobre todo, en mejorar el funcionamiento de los Grupos de Expertos Conjuntos (GEC) en aumentar los recursos disponibles para la implementación de la ECUA, en una mayor implicación de las organizaciones económicas regionales africanas y en aumentar la visibilidad de la ECUA.

de funcionar como se esperaba-, a expensas de lo que se decida en la cumbre de noviembre. En este caso, podríamos considerar que España ha perdido una oportunidad de oro para poner en práctica y capitalizar sus nuevos instrumentos y propuestas dirigidas hacia ASS –como el Plan África 2009-12–, las cuales le hubiesen permitido ganar enteros respecto a otros países europeos con pasado colonial (e influencia) en el continente africano. O quizá la oportunidad no ha sido “perdida”, sino “pactada” con la presidencia belga, de tal modo que la “división del trabajo” implicaría centrar las políticas y acuerdos con América Latina y Caribe durante la presidencia española, mientras que las políticas respecto a ASS se centrarían durante presidencia belga.

Bibliografía de referencia

- ANDRIEUX, Veronique, “Aportaciones a la Política de Desarrollo Europea desde la Presidencia española”, *Memorando Opex de la Fundación Alternativas*, núm. 128, 16 de Septiembre de 2009.
- BELLO, Oladiran, “La asociación UE-África: una encrucijada estratégica”, Policy Brief FRIDE, núm. 37, mayo de 2010.
- CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development), “Towards the UN MDG Review Summit 2010. Recommendations to the EU”, *Position Paper*, marzo de 2010. Disponible en: www.concordeurope.org/
- COORDINADOR DE ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑA, INTERMÓN OXFAM, ACCIÓN POR LA SALUD GLOBAL Y ORGANIZACIONES CAMPAÑA MUÉVETE POR LA IGUALDAD, *Valoración de la presidencia española-desarrollo*, 2010, Disponible en: www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Valoraci%C3%B3n%20FINAL.pdf
- FERNÁNDEZ, Ana Lydia, “Equidad de género, un objetivo prioritario del gobierno español en la presidencia de la Unión Europea”, *Memorando Opex de la Fundación Alternativas*, núm. 140, 21 de mayo de 2010.

Las políticas de igualdad y el impulso a la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos: hitos de una política discreta

Laia Tomàs Vinardell

La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales es, a la vez, uno de los pilares fundacionales de la UE, una línea de actuación política prioritaria y un standard que implica transversalmente el conjunto de la acción de la Unión. Estos principios, junto con la democracia, la libertad y el estado de derecho han sido consagrados por los Tratados y adquieren especial relevancia con la aplicación del Tratado de Lisboa, que reconoce el valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales. De la misma forma, los derechos humanos también están presentes en las condiciones de adhesión a la UE ("Criterios de Copenhague") y en los acuerdos que se celebran con terceros estados.

En este sentido la Unión se ha dotado de un amplio abanico de instrumentos e iniciativas en materia de derechos humanos. Por su centralidad cabe destacar: La Agencia de Derechos Fundamentales, que asiste a las instituciones comunitarias y a los EEMM; y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos que, con un presupuesto de unos 1.100 millones de euros, realiza proyectos en un contexto más global.

Este enfoque amplio y complejo hace que, al referirnos a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, encontremos referencias en prácticamente todos los ámbitos de actuación de la UE, especialmente en aquellos relativos a los asuntos de interior (gestión de la inmigración, lucha contra el terrorismo y cooperación judicial) y a las relaciones exteriores (ampliación, diálogos con terceros países, posicionamiento en los foros internacionales –NNUU, Consejo de Europa, OSCE–, cooperación al desarrollo, operaciones de gestión de crisis, estabilización y resolución de conflictos, etc.). Así lo recogen tanto el programa del trío de presidencias (España, Bélgica, Hungría -2010 y primer semestre de 2011) como el propio programa de la presidencia española de la UE (enero- junio 2010).

La agenda española en materia de derechos humanos

En lo relativo al programa del trío de presidencias (documento conjunto que marca las líneas estratégicas que desarrollará la presidencia del Consejo en el horizonte de 18 meses), la referencia explícita a que "la protección y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales y su plena integración en todas las políti-

cas de la UE seguirá siendo prioritaria para la UE en las relaciones exteriores¹ en el marco estratégico del programa, da cuenta de la especial trascendencia de esta área en la UE y en la acción exterior de la misma. En base al programa del trío de presidencias, el gobierno español ha articulado algunos de los elementos señalados en el programa propio para la presidencia española de la UE². En este sentido, la mayor parte de las iniciativas vinculadas a la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales se encuentran recogidas bajo la cuarta prioridad de la presidencia: “el impulso de una Europa de Derechos y libertades al servicio de los ciudadanos”. En este sentido las principales ideas son:

Acercar la Unión a los ciudadanos impulsando su participación para una Europa más democrática. En este sentido se recoge el impulso a la iniciativa legislativa popular prevista en el Tratado de Lisboa.

Poner en valor la incorporación en el Tratado de Lisboa de la Carta de Derechos Fundamentales, hecho que la hace jurídicamente vinculante.

Iniciar el proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa (tal y como lo establece el Tratado de Lisboa).

Reforzar la dimensión social del proyecto europeo (Agenda Social Europea 2011-2015 vinculada a la estrategia Europa 2020).

Mejorar la capacidad de la Unión para erradicar la violencia de género (creación de un Observatorio Europeo y adopción de una Orden Europea de Protección de Víctimas).

Desarrollar los principales postulados del enfoque global sobre inmigración y del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, poniendo especial atención a la situación de los menores no acompañados.

Estos ejes prioritarios han sido desarrollados con mayor detalle y concreción en el programa operativo de las diferentes formaciones del Consejo. Cabe destacar que estas prioridades se han formulado en evidente consonancia con el Programa del trío de presidencias pero también, y muy especialmente, con las medidas establecidas por el Plan de Derechos Humanos aprobado en el Consejo de Ministros del 12 de diciembre de 2008³, donde se establecían los ejes prioritarios de la acción de gobierno en este ámbito (tanto en su acción interior como exterior).

¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de programa de 18 meses del Consejo*. 16771/09, Bruselas, 27 de noviembre de 2009, p. 13.

² GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

³ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de Derechos Humanos*, Aprobado por el Consejo de Ministros del 12 de diciembre de 2008. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/docs/Spain_NHRAP.pdf

En lo que se refiere específicamente a la acción exterior de la UE, Juan Duarte, Director de la Oficina de Derechos Humanos del MAEC, en su intervención ante el Parlamento Europeo el 14 de enero de 2010⁴, concretó algunos de los ámbitos sectoriales prioritarios para la presidencia. Entre ellos: la lucha contra la pena de muerte; la lucha contra la tortura y otros tratos o castigos inhumanos, crueles o degradantes; la promoción y la protección de los derechos del niño (problemática de los niños soldado); la igualdad de género y la protección y promoción de los derechos de la mujer; la protección y promoción de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales; la promoción del acceso al agua potable y al saneamiento; la promoción y protección de las personas con discapacidad; y, finalmente, la protección y promoción de los defensores y defensoras de los derechos humanos.

En el sentido expresado, las prioridades de la presidencia española en materia de derechos humanos se han manifestado de forma dispersa y a menudo poco coherente, en parte por el sentido transversal e interdisciplinario de este ámbito, en parte por el carácter más bien genérico de los compromisos concretos identificados. Aún así, ya en el programa inicial de la presidencia, resulta evidente que la presidencia española otorga especial relevancia a las novedades derivadas de la aplicación del Tratado de Lisboa (Iniciativa legislativa popular, Carta de Derechos Fundamentales y adhesión al CEDH del Consejo de Europa) y a la inclusión de la dimensión social en las políticas de la UE, con especial hincapié en la lucha contra la violencia de género.

El Tratado de Lisboa: nuevo contexto, nuevas oportunidades

El desarrollo y aplicación del Tratado de Lisboa ha sido una prioridad constante en todos los ámbitos de trabajo de la presidencia española. Este elemento ha supuesto una dificultad añadida al ser la primera presidencia que debía funcionar ya bajo el recién estrenado Tratado de Lisboa (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009). Este contexto ha hecho que las novedades que introducía el Tratado en materia de derechos humanos hayan tomado especial centralidad en el guión de la presidencia española. En el ámbito de los derechos humanos, el Tratado de Lisboa incluye dos aspectos especialmente novedosos, el primero en referencia a la Carta de Derechos Fundamentales y el segundo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

En primer lugar, la Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza (noviembre de 2000), recoge por primera vez en un único texto, el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión. Estos derechos se encuentran

⁴ DUARTE, Juan, "Discurso en el Parlamento Europeo (Subcomisión de Derechos Humanos) como representante de la Presidencia española", Bruselas, 14 de enero de 2010.

organizados en seis grandes capítulos: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Precisamente por la importancia capital de la materia de la que es objeto, la inclusión de la Carta en el articulado de los Tratados ha sido controvertida ya desde el momento en el que se planteó para el Tratado Constitucional. Finalmente se ha llegado a un acuerdo y pese a no formar parte del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales adquiere carácter jurídicamente vinculante dada la referencia explícita a la misma en el artículo 6 del TUE⁵. Aún así, la controversia ha llevado a que Polonia y Reino Unido⁶ dispongan de un Protocolo adjunto al Tratado de Lisboa que les exime de esta vinculación jurídica en una materia tan sensible como son los derechos humanos. Es decir, la Carta es de aplicación jurídicamente vinculante para 25 de los 27 estados miembros.

En segundo lugar, el apartado segundo del mismo artículo 6 del TUE prevé la adhesión de la Unión al CEDH. Este hecho plantea dificultades en el plano jurídico, en especial dada la convivencia de las jurisprudencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de un lado, y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de otro. Pese a esto, la adhesión al CEDH supone una garantía adicional a la protección de los derechos humanos en el sistema comunitario. A su vez cabe destacar que la Unión adopta la conceptualización de derechos humanos y libertades fundamentales establecida en el CEDH.

Finalmente, y en un plano diferente, el Tratado de Lisboa también habilita la Iniciativa Legislativa Popular (Art. 11.4 TUE – 24 TFUE) mediante la cual los ciudadanos de los estados miembros podrán instar a la Comisión a formular propuestas legislativas sobre aquellos aspectos que consideren que deben ser regulados a escala europea. Esta iniciativa se cita por su vinculación a la calidad democrática y al derecho de participación⁷.

La gestión de la presidencia española en materia de DDHH

Durante la presidencia Española de 2010, podemos identificar claros logros en materia de derechos humanos, en especial en los temas relativos a la lucha contra la violencia de género. Este ámbito destacó en el programa de la presidencia como eje prioritario de la misma y, tal y como apuntó M.A. Moratinos, se ha convertido en “la

⁵ El apartado primero de dicho artículo dispone que según dicho artículo, “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de Diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”.

⁶ Protocolos 61 (Declaración de la República de Polonia relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) y 62 (Declaración de la República de Polonia relativa al Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido) anejos al Tratado de Lisboa (TUE, TFUE y, en su caso, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica).

⁷ Se cita en el apartado “La Unión y sus ciudadanos, reforzar el concepto de ciudadanía política a través de la Iniciativa Popular legislativa y el refuerzo del papel de los parlamentos nacionales”, en el *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de reflexión sobre le futuro de la UE en 2030*, mayo de 2010.

nota o toque propio que aporta cada país, cada presidencia, que en el caso español ha sido el impulso a las políticas de igualdad, políticas de lucha contra la violencia de género y puesta en marcha de la orden europea de protección...”⁸. En este sentido, España ha logrado situar las políticas de igualdad en la agenda europea, presentándose como abanderada de políticas de vanguardia en ésta materia. A tal efecto se ha logrado unanimidad para la puesta en marcha del Observatorio Europeo contra la Violencia de Género el 22 de junio de 2010 en el marco del Instituto Europeo de Igualdad. También se ha aprobado: el nuevo Plan Europeo de Igualdad efectiva entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma; la directiva de ampliación del permiso de paternidad y maternidad de tres a cuatro meses; aprobación de el Consejo Europeo de Política Social de la puesta en marcha de una Estrategia Común de Lucha contra la Violencia de Género; aprobación de una propuesta de directiva del Consejo sobre Igualdad de Trato, independientemente de la edad, religión o creencias, discapacidad u orientación sexual. Además la presidencia ha liderado el impulso político de la UE en las negociaciones para la creación del foro sobre temas de igualdad “Young Women” en NNUU. De la misma forma también ha trabajado para la inclusión de la dimensión de género en la estrategia 2020 vinculando la igualdad al desarrollo económico y a la competitividad. Cabe destacar también que se ha alcanzado un acuerdo político con 18 de los 27 estados miembros que ha permitido remitir al Parlamento Europeo, no sin tensión, controversia e incluso enfrentamiento abierto con la Comisión⁹, la propuesta sobre la creación de la Orden de Europea de Protección de Víctimas. El desacuerdo radica en la discusión sobre un posible conflicto competencial derivado del debate sobre la indefinición de los límites de la cooperación judicial penal y civil (para el caso concreto de las infracciones que en el ordenamiento español constituyen faltas penales). Así pues, pese al acuerdo alcanzado in extremis en el Consejo, la tensión entre la presidencia y la nueva Comisión ha debilitado la iniciativa y no está prevista una negociación que facilite su aprobación (al menos en primera lectura) en el Parlamento Europeo.

El inicio del proceso de adhesión de la UE al CEDH, era otro de los objetivos destacados del programa de la presidencia española, dado que supone que la UE pasa a ser miembro de pleno derecho del Consejo de Europa, reforzando así toda la arquitectura europea de protección de los derechos humanos. En este ámbito se ha logrado la aprobación (por unanimidad en el Consejo) del mandato para la adhesión, ini-

⁸ “Comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias”, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, IX Legislatura, núm. 137, Sesión núm. 48 [extraordinaria], 13 de julio de 2010, pp. 51.

⁹ “It was very clear today that there is no qualified majority in the Council for this proposal in its present form. The Spanish Presidency didn’t receive a mandate from the Council to bring its proposal forward,” Vice-President Reding said. “I regret that the Spanish Presidency did not make use of the compromise proposal presented by the Commission in today’s meeting. This could have secured a good result still under the Spanish Presidency. Now, we need to go into another round of difficult negotiations.” Declaraciones de la Comisaria y Vicepresidenta de la Comisión, Viviane Reding tras el Consejo Europeo de Justicia. MEMO 10/236, Luxemburgo, 4 de Junio de 2010.

ciando así el cumplimiento del artículo 6.2 del TUE. Este proceso, que ha contado con la colaboración de la Comisión, el impulso político del PE¹⁰ y el apoyo de los diferentes parlamentos nacionales, ha sido técnicamente complicado sobre todo en tres aspectos: en primer lugar, por las cuestiones relativas al mecanismo de litisconsorcio pasivo entre la UE y el estado miembro; en segundo lugar, por el posible mecanismo para que el Tribunal de Justicia de Luxemburgo pueda conocer los actos de la Unión Europea que se impugnan ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo¹¹; y en tercer lugar, por la inexistencia de una única interpretación de los derechos humanos. En los tres casos se debía asegurar el cumplimiento de la condición establecida en el protocolo núm. 8 del Tratado de Lisboa, cuyo artículo primero señala que el acuerdo de adhesión deberá preservar las características específicas de la Unión y del derecho de la Unión.

Siguiendo el espíritu de la cuarta prioridad del programa de la presidencia “El impulso de una Europa de derechos y libertades al servicio de los ciudadanos”, también se ha puesto en marcha la Iniciativa Legislativa Ciudadana (prevista en el art. 11.4 del TUE y 24 del TFUE). Sobre la base de una propuesta de la Comisión, el Consejo de Asuntos Generales de 14 de junio de 2010 aprobó un compromiso de la presidencia para una orientación política general¹², que cuenta con el respaldo de la Comisión y se encuentra en fase de debate en el Parlamento Europeo.

Finalmente, y en lo que respecta a la aplicación efectiva de la Carta de Derechos Fundamentales, la presidencia ha centrado su atención en la cuestiones relativas a la lucha contra el maltrato infantil, en los delitos contra menores, en los acuerdos sobre la igualdad de trato, en la definición de un programa europeo para las personas mayores y en la reglamentación del trato a los menores no acompañados.

¹⁰ En este sentido cabe destacar el informe de Ramón Jáuregui en el Parlamento Europeo: “Informe sobre los aspectos institucionales de la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales”, Comisión de asuntos constitucionales (contiene Propuesta de Resolución del PE, la Opinión de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, la Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores y el resultado de la votación final en Comisión), Parlamento Europeo, *Informe A7-0144/2010*, 6 de mayo de 2010.

¹¹ El acuerdo se alcanzó al entender que antes de que se pronuncie el Tribunal de Estrasburgo sobre elementos que afectan al derecho europeo o a actos de la Unión que pueden ser lesivos de derechos fundamentales, habrá necesariamente un pronunciamiento del Tribunal de Luxemburgo que fijará el criterio de la Unión.

¹² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Agreement on draft regulation implementing the European citizens' initiative*. 11099/1, Luxemburgo 14 de junio de 2010.

Los silencios y las conclusiones

Pese a los logros alcanzados en esta presidencia¹³, Amnistía Internacional ha identificado también algunas deficiencias de la presidencia española en la gestión y seguimiento de algunos temas; la presunta complicidad de algunos estados miembros con Estados Unidos en el programa de entregas extraordinarias de la CIA en el marco de la “guerra contra el terror”, sobre la cual España no ha impulsado ningún mecanismo de rendición de cuentas. También el trabajo desigual realizado por parte de la presidencia en referencia a los diez casos de personas en situación de riesgo que la ONG recomendaba abordar en el semestre español¹⁴, mostrándose “muy reticente a presionar a estados miembros sobre graves violaciones de derechos humanos, siendo el caso de Francia y Rumanía”¹⁵. También en un sentido crítico, Amnistía Internacional reclama una mayor transparencia y responsabilidad en la rendición de cuentas de la presidencia en este ámbito: mayor concreción sobre las acciones realizadas durante el semestre, con especial atención a las relaciones bilaterales de la UE y mayor publicidad de las mismas.

Así pues, pese a estos últimos elementos, que sobre todo identifican los silencios de la presidencia en éste ámbito, cabe hacer una valoración relativamente positiva de la gestión en materia de derechos humanos dado el contexto político e institucional en el que se ha desarrollado esta presidencia. Tal y como hemos reseñado, quizás el logro más visible y a su vez el más completo ha sido situar las políticas de género en la agenda europea. Pero también cabe destacar el trabajo que la presidencia española ha realizado para dar el impulso inicial a las iniciativas establecidas en el Tratado de Lisboa en materia de derechos humanos. Dado el alcance y la complejidad de las mismas, los logros en estos ámbitos deberán ser analizados a la luz de la gestión del trío de presidencias.

¹³ En referencia al debate sobre el Estado de la Nación, Amnistía Internacional (AI) publicaba una noticia en la que afirmaba “Durante los seis meses de la Presidencia española, AI ha dado la bienvenida a los esfuerzos del Gobierno español para impulsar la promoción y protección efectiva de los derechos humanos en el ámbito europeo con medidas como: la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales del Consejo de Europa, así como los avances en relación a la lucha contra la violencia de género, la lucha contra la pena de muerte, la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos o la firme determinación en avanzar en la propuesta de la Directiva contra la Discriminación por motivos de religión, creencia, edad, discapacidad u orientación sexual presentada por la Comisión en 2008”, *Noticias Amnistía Internacional*, 13 de julio de 2010.

¹⁴ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Recomendaciones a la Presidencia española de la UE*, Diciembre de 2009. Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=SAI&SORT=FPUB&DOCR=1&RNG=10&SEPARADOR=&&INAI=IOR6110009>

¹⁵ *Ibíd.*

Bibliografía de referencia

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Espanya : política exterior y derechos humanos del gobierno español 2006-2007: ¿hasta dónde llega el compromiso con los derechos humanos en el exterior?*, Madrid: Amnistía Internacional, 2007.
- CANDELA SORIANO, M^a Mercedes, *Los Derechos humanos, la democracia y el estado de derecho en la acción exterior de la Unión Europea: evolución, actores, instrumentos y ejecución*, Madrid: Dykinson, 2006.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., “Perfiles de la política exterior española de derechos humanos”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, núm. 6/2010, 17 de febrero de 2010.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *Estudio preliminar del Tratado de Lisboa*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2008.

Procesos de ampliación de la UE: Con algún esfuerzo y una buena dosis de suerte

Elisabeth Johansson-Nogués¹

Cuando por cuarta vez en su historia España asumió el timón de la UE en el primer semestre de 2010 pocos tuvieron grandes expectativas en cuanto a la contribución real española a los procesos de adhesión de la UE. Si bien algunas presidencias de turno de la Unión Europea han hecho de la ampliación un tema central para sus respectivos mandatos, para España la incorporación de nuevos países miembros al seno de la Unión, en general, es un hecho positivo pero no constituye una prioridad urgente². De este modo, al inicio de la presidencia de la UE todo pareció apuntar a que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero seguiría la estela de otros gobiernos españoles recientes de mantener un perfil bajo en cuanto a este tema³. El programa semestral es, en este sentido, revelador en cuanto a la falta de ambición al rezar de forma muy general y vaga que la presidencia española apoyaría “la continuidad del proceso de ampliación de la UE” con los países candidatos (Croacia, Macedonia, Turquía) y se tomaría en consideración “las perspectivas de integración” de los entonces “precandidatos” para la adhesión (Albania, Bosnia-Herzegovina, Islandia, Kosovo, Montenegro y Serbia)⁴. Así, la presidencia española afirmó que desempeñaría sus responsabilidades “con modestia, discreción, trabajo y apoyo.”⁵

El sosiego español pareció, sin embargo, no despertar mayores susceptibilidades a nivel europeo. La cuarta presidencia española coincidiría en sus primeros meses con una coyuntura europea caracterizada por la crisis económica mundial y la reforma institucional introducida por el Tratado de Lisboa, aplazando ambos cualquier debate serio entre los socios europeos en torno a la adhesión de nuevos países miembros. Asimismo cabe destacar la *enlargement fatigue* (“fatiga de ampliaciones”) que ha marcado el debate europeo en los últimos años. Si bien algunos estados miem-

¹ La autora quiere agradecer el apoyo financiero del Programa Nacional de Movilidad de Recursos Humanos de Investigación, del Ministerio de Ciencia e Innovación de España.

² “Moratinos dice que la UE deberá abrir las puertas a otros países”, *EcoDiario*, 5 de enero de 2010.

³ JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth y SOLÉ PADRÓ, Mónica, “Los Balcanes occidentales: ¿tema de oportunismo español?”, en: Esther Barbé (coord.) *España y la política exterior de la UE. Entre prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*. Quaderns de Treball 40, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2002, pp. 125-43.; JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth, “The Kosovo Juggling Act? Zapatero’s delicate balance act between Spanish constraints and European imperatives,” en: E. Barbé (coord.) *Spain in Europe 2004-2008*, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008.

⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

⁵ “España garantiza que la presidencia de la UE no será “nacionalista” ni competirá con los nuevos cargos”, *Europa Press*, 18 de diciembre de 2009.

bro defienden incondicionalmente la política de asegurar que “la puerta europea” permanece abierta a todos países que quieran formar parte de la Unión, otros muchos muestran recelos de diferentes tipos (viabilidad de una UE más allá de los 27; dudas puntuales en cuanto a algún país candidato en concreto).

La combinación de la falta de interés español y europeo pareció dar por sentado que el paso de España por la presidencia de la UE de turno ni sería destacado ni marcaría grandes hitos en cuanto a los procesos de adhesión. Sin embargo las últimas semanas de la presidencia de la UE fueron testigo de algunos avances significativos en las relaciones con candidatos y precandidatos, en parte gracias a un tardío empeño diplomático español para dar resultados concretos en este terreno así como gracias a un poco de suerte.

Turquía

Turquía es tanto la candidatura más longeva para la adhesión a la Unión Europea como quizá la más incierta. Solicitando su ingreso en 1987, fue confirmada como candidata en 1999 e hizo avances importantes en materia de transposición del acervo comunitario entre 2002 y 2004. Sin embargo, a partir de 2005 el progreso legislativo turco y la implementación de normativas para adecuar Turquía a los estándares europeos han disminuido marcadamente.

La presidencia española al inicio del año se marcó el objetivo de mantener “un ritmo adecuado en las negociaciones con Turquía”⁶. De ahí que en el marco de la II Reunión de Alto Nivel del 22 de febrero, el presidente español aprovechara la visita a Madrid de Erdogan, para instar a Turquía a que realizara nuevos esfuerzos en aras de avanzar en el posible ingreso de ese país a la UE⁷. En la posterior rueda de prensa Zapatero reiteró que España es y será “firme partidaria” de la adhesión de Turquía tal y como se ha ido perfilando en los últimos años.⁸ El Ministro Moratinos hizo de abogado para los intereses turcos en varias ocasiones en encuentros europeos en los posteriores meses y el gobierno español manifestó su intención clara de abrir el “mayor número posible” de capítulos de negociación con Turquía. Se postuló de entrada, quizá demasiado optimista, la apertura de hasta cuatro capítulos durante el mandato español.⁹

⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA, *op cit.*, p. 1.

⁷ Aunque la II Reunión de Alto Nivel formalmente es un evento bilateral entre España y Turquía, Madrid no obstante hizo de la aspiración turca a asociarse al bloque comunitario uno de los ejes del encuentro.

⁸ “España trabajará para abrir el “número mayor” de capítulos posibles en la negociación del ingreso de Turquía en la UE” *Europa Press*, 22 de febrero de 2010.

⁹ “The Spanish Presidency is determined to open new chapters in negotiations with Turkey”, página web de la presidencia española – eu2010.es, 10 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.eu2010.es/en/documentosynoticias/noticias/may10turue.html>.

A pesar de su voluntad, sin embargo, la presidencia española encontró dos principales obstáculos impidiendo el progreso significativo en los procesos de adhesión con Turquía.

Por un lado, Ankara se ha mostrado muy poco proclive a acelerar los procesos legislativos necesarios para poder abrir dichos capítulos de negociación en los últimos años. Además, durante la primavera de 2010 el debate político interno turco se volcó de lleno en el espinoso tema de la reforma de su Constitución, quedando al margen todo los demás temas legislativos.

Por otro lado, de un total de 35 capítulos, ocho permanecen bloqueados por los estados miembros de la UE¹⁰ debido a la negativa turca a aplicar el llamado Protocolo de Ankara, que implica abrir sus puertos y aeropuertos a naves procedentes de la República de Chipre. Además existe un bloqueo francés a cinco de los capítulos en el proceso de negociación¹¹. El país galo mantiene que la apertura de negociaciones en estos cinco capítulos llevaría a la adhesión turca a la UE, hecho que intenta evitar debido a la negativa de la opinión pública francesa. La República de Chipre condiciona la apertura de otros dos capítulos a la disculpa turca por la intervención armada turca para impedir las exploraciones energéticas greco chipriotas en una zona del Mediterráneo disputado por ambas partes de Chipre.¹²

Con este trasfondo turbio, Turquía (y España) tuvieron que contentarse con el hecho de que en los últimos días de la presidencia española se llegara a una decisión a nivel de ministros europeos de conceder la apertura de negociaciones con Turquía en el capítulo de seguridad alimenticia. No figuraba entre los capítulos priorizados por Madrid al inicio de la presidencia, pero la decisión europea permitió a los españoles acabar su semestre sin mermar demasiado su reputación como país defensor de la candidatura turca. Cabe destacar que aunque se podría interpretar esta decisión europea como una clara victoria para los esfuerzos diplomáticos españoles, también hay que subrayar la lenta pero ineludible revalorización de Turquía en muchos países socios de la UE. Hay un número creciente entre los Veintisiete que temen las consecuencias de una Turquía desilusionada con Europa. Turquía ha cobrado cada vez más protagonismo en Oriente Medio (conflicto israelí-palestino; Irán) y en la zona del Cáucaso, si bien no siempre a gusto de la UE. Asimismo, Ankara se ha movido para posicionarse como un abastecedor importante de energía para la Europa sur y este en los últimos años. La dependencia energética europea le hace difícil a la UE ignorar un actor regional importante como Turquía, hecho que

¹⁰ A saber: libre circulación de bienes; derecho de establecimiento y libertad en provisión de servicios; servicios financieros; agricultura y desarrollo rural; pesca; política de transporte; unión aduanera; y relaciones exteriores.

¹¹ A saber: política económica y monetaria, fondos regionales, política agraria, financiación y asuntos institucionales.

¹² A saber: energía, educación y cultura.

queda patente en la voluntad de la presidencia belga, en el segundo semestre de 2010, de intentar aquello que no consiguieron los españoles: la apertura del capítulo de energía con Turquía.¹³

Los Balcanes occidentales

Las candidaturas y “precandidaturas” a la adhesión a la UE de los siete países que componen los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia) son de las más afianzadas y gozan de un respaldo unánime de la UE-27, aunque algunos estados miembros, como vamos a ver a continuación, han hecho del proceso de adhesión europeo un medio para perseguir finalidades políticas bilaterales/nacionales. Extendida la “perspectiva europea” en la primavera de 1999 a los siete, Croacia consiguió ser candidata oficial a finales de 1999 y Macedonia en 2003. En 2005 Croacia abrió las negociaciones de adhesión. A pesar de la “zanahoria dorada” de la adhesión, el ritmo para adecuarse al acervo comunitario, a excepción de Croacia, avanza muy lentamente en la mayoría de estos países.

Al inicio de la presidencia española se proclamó que los Balcanes occidentales recibirían una atención prioritaria. Un gesto importante de la presidencia española fue, en este sentido, la decisión de extender una invitación extraordinaria a Croacia y Macedonia (candidatos oficiales de la UE) a un almuerzo de trabajo, al margen de una reunión informal de los ministros de asuntos exteriores europeos (*Gymnich*) el 5-6 marzo¹⁴. Los españoles también fueron anfitriones de una cumbre regional en Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), en junio, a la cual acudieron representantes de los países de la UE y de la zona y sirvió para confirmar de nuevo la perspectiva europea para los países de la región. El ministro Moratinos además visitó todos los países de la región (excepto Kosovo) durante la presidencia semestral.

No obstante, el objetivo español de avanzar en los procesos de adhesión con este grupo de países no fue un reto fácil. La situación en los países balcánicos presenta gran variación y la mayoría se enfrentan a grandes retos.

El país más adelantado en el proceso de adhesión es Croacia, que está en la recta final en el proceso de negociación. En la última semana de junio 2010 se tomó la decisión de abrir los tres capítulos de negociación todavía pendientes con el país balcánico: competencia, política exterior, de seguridad y defensa, y justicia y derechos fundamentales. La apertura del capítulo de justicia y derechos fundamentales se había complicado por el veto impuesto por los Países Bajos, dado que en los últimos años

¹³ “EU and Turkey accession talks advance at snail's pace”, *EUObserver*, 1 de Julio de 2010.

¹⁴ Turquía también estuvo presente en la reunión *Gymnich*.

que Croacia debía cumplir antes con las exigencias del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)¹⁵. Después de la publicación en junio de 2010 de un informe realizado por el TPIY que juzgó la colaboración croata tolerable (aunque todavía incompleta), La Haya comunicó su acuerdo para abrir negociaciones siempre y cuando el país balcánico cumpliera con sus deberes con el TPIY antes de su adhesión a la UE. En cuanto al capítulo de competencia, Eslovenia se negó proceder con su apertura hasta que la demarcación territorial y marítima entre estos dos vecinos balcánicos fuera acordada, un bloqueo que se levantó a raíz de un referendo esloveno que a principios de junio de 2010 se mostró a favor de la delimitación propuesta.

Entre los “intermedios” en su avance hacia la UE se hallan la candidata Macedonia y la precandidata Serbia. Aquí los procesos de transposición del acervo comunitario y las reformas institucionales están progresando a ritmos variados. En cuanto a Macedonia, un gobierno débil y dividido impide un progreso decidido para acercarse a Europa. Asimismo Macedonia se ha visto involucrada en un largo litigio con Grecia sobre el uso de su nombre constitucional “República de Macedonia”. El gobierno griego rechaza el uso de la denominación “República de Macedonia” alegando que implica una incitación al separatismo en la región griega con el mismo nombre¹⁶. En el caso de Serbia, económica e institucionalmente en una situación mejor que Macedonia, su mayor complicación es que está dividido políticamente entre pro-europeos y nacionalistas. El gobierno de coalición serbio actual está compuesto por fuerzas políticas que representan estos dos campos y da como resultado una política ambigua que a la vez que intenta la aproximación a la UE tiene un rechazo contundente de los deseos de la mayoría de los socios europeos de que Serbia reconozca la independencia de Kosovo¹⁷. El Ministro de Asuntos Exteriores serbio, Vuk Jeremic, el “arquitecto” de la campaña internacional contra el reconocimiento de Kosovo, ha dicho públicamente que el objetivo de mantener Kosovo serbio es más importante que la adhesión a la UE¹⁸. Sin embargo, dado que el antes mencionado informe del TPIY también afirmó como positiva la colaboración serbia con el Tribunal, los Veintisiete querían dar un gesto de apoyo a las fuerzas europeístas del país y, así, en junio de 2010 tomaron la decisión de descongelar el proceso de ratificación nacional del acuerdo de Estabilización y Asociación UE-Serbia.

¹⁵ El TPIY mantiene su petición que Croacia cumpla con su deber en facilitar la documentación relacionada con la ofensiva militar llamada “Operación tempestad” de 1995.

¹⁶ En junio de 2010 hubo un acuerdo a medias entre los dos gobiernos, en contrapartida de que Macedonia se llame “República de Macedonia de Vardar”, en que se levantaría el veto griego sobre la apertura de negociaciones para la adhesión a la UE. Sin embargo, todavía queda por ver si este acuerdo será aceptado por los ciudadanos macedonios.

¹⁷ Aunque lejos de ser un deseo articulado por la diplomacia española, se puede inferir que el reconocimiento de Kosovo por parte de Serbia resolvería el dilema español actual en cuanto al tema Kosovo. Para una discusión más detallada de la política exterior de España y Kosovo véase: JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth “The Kosovo Juggling Act?”, *op. cit.*

¹⁸ “Perennial problems plague Balkan EU bid”, *Earthtimes.org*, 31 de mayo de 2010.

En la “retaguardia” de los países balcánicos que tienen confirmada su “perspectiva europea” se encuentra Albania (inmersa en una prolongada crisis política y económica), Bosnia-Herzegovina (sigue sin ser un estado consolidado, quince años después de su independencia, y sometida a tutela internacional), Montenegro y Kosovo (ambos estados de reciente creación, con los problemas resultantes).

Vistos los muchos problemas inherentes en los sistemas constitucional-políticos-económicos de este grupo de países y los escollos bilaterales existentes, la presidencia española pareció inicialmente contentarse con sus buenos deseos, la diplomacia de conferencias y visitas de cortesía y actuó sin grandes esfuerzos para gestar un avance real en las relaciones entre la UE y este grupo de países. Sin embargo, la coincidencia fortuita de la publicación del informe del TPIY en las últimas semanas de la presidencia y el levantamiento de algunos vetos nacionales significaron desencallar los procesos de adhesión de Croacia y de acuerdo con Serbia. Así, la presidencia española pudo concluir sobre una nota relativamente alta en cuanto a los resultados relativos a los países de los Balcanes occidentales a pesar de no haberse involucrado en exceso.

Islandia

Islandia es la recientemente llegada entre los pretendientes para convertirse en socio europeo, además de ser la más pequeña, con sus escasos 300.000 habitantes. La petición islandesa para adherirse a la UE fue depositada en julio de 2009 y su estatus como candidata fue confirmado en junio de 2010. La carrera meteórica de la candidatura islandesa es resultado de la larga historia democrática de este país nórdico y del hecho de que ya implementa una gran parte de la legislación comunitaria, como miembro del Espacio Económico Europeo y del espacio Schengen.

El programa semestral de la presidencia española recoge la voluntad española de atender el posible inicio de las negociaciones de adhesión con Islandia y, en señal de la buena voluntad española, el ministro Moratinos había visitado la isla en el otoño de 2009 en anticipación de la presidencia española. Sin embargo, las expectativas de que la candidatura islandesa se aceptara en los primeros meses del mandato español se desvanecieron al surgir obstáculos inesperados.

Primero, el acercamiento de Islandia a la UE se vio complicado en el inicio de 2010 por la insistencia de los gobiernos de Gran Bretaña y los Países Bajos de relacionar la apertura de las negociaciones de adhesión con Islandia con unas exigencias concretas. En 2008 el banco islandés Landsbanki (dueño de la marca “Icesave”) se declaró en bancarrota dejando a sus ahorradores, entre ellos británicos y neerlandeses, sin cobertura para sus depósitos bancarios. Este hecho precipitó una crisis diplomática entre el gobierno islandés, por un lado, y los gobiernos de estos dos países por otro. La crisis pareció resuelta cuando el parlamento islandés votó en

diciembre 2009 a favor de una ley de indemnización, pero el tema volvió a las portadas de los periódicos cuando el presidente islandés, en enero de 2010, se negó a ratificar la propuesta legislativa¹⁹. Londres y La Haya entonces anunciaron que vetarían en el seno de la UE la apertura de negociaciones de adhesión con el país nórdico por su negativa a satisfacer a los clientes de Icesave de estos dos países. Este veto se retiró en marzo de 2010 tras una serie de reuniones bilaterales, cuando el gobierno en Reikiavik se comprometió a pagar a los afectados, por mucho que las condiciones de este pago todavía quedan por resolver²⁰. Londres mantiene ahora que el tema es puramente bilateral, mientras La Haya sostiene que la disputa se tiene que resolver antes de la adhesión a la UE del país isleño.

Segundo, en marzo de 2010 un tribunal alemán, al dictar sobre la compatibilidad entre la Constitución alemana y el Tratado de Lisboa, instó al parlamento en Berlín a participar más activamente en cuanto a directivas y decisiones de la UE, entre ellos, la adhesión a la UE. Anteriormente un tema exclusivamente de competencia del gobierno, de ahora en adelante el proceso de ampliación debe ser acompañado con escrutinio parlamentario²¹. La votación alemana tuvo lugar días después, sin consecuencias directas para Islandia, pero sí representó un retraso en la agenda europea.

Ante este panorama, los deseos españoles de llevar a los islandeses a buen puerto rápidamente se vieron frustrados, aunque en junio, de forma retrasada, los jefes de estado y gobierno por fin resolvieron que las negociaciones de adhesión con Islandia podrían empezar en breve. La ausencia, o bien indiferencia, de la diplomacia española ante el tema Icesave y la poca previsión en cuanto al Tribunal alemán señalan que en relación al proceso de la adhesión islandesa los españoles venían poco preparados para su gestión.

A modo de conclusión

Resulta irónico que la cuarta presidencia española coincidiera con la puesta en marcha del Tratado de Lisboa que deja ya pocas tareas para la presidencia semestral de turno, pero entre ellas se mantiene el papel de la presidencia rotatoria en la gestión y el liderazgo de los procesos de adhesión a la UE. España, aunque pro-ampliación

¹⁹ El presidente Grimsson citó como motivo el rechazo popular de la propuesta de ley por los ciudadanos islandeses, los cuales consideran las condiciones impuestas para la satisfacer la indemnización como demasiado onerosas. La presidencia española recibió críticas en este contexto por primar ligar la cuestión de la adhesión a la UE islandesa con la aceptación ciudadana de la propuesta legislativa, para sólo unos días después echarse atrás y desvincular estos dos temas completamente.

²⁰ "Iceland's voters vent their anger over bank deal", *Financial Times*, 8 de marzo de 2010.

²¹ "Lisbon treaty 'delays' Iceland EU bid", *The Parliament*, 18 de marzo de 2010.

y convencido hasta la saciedad de que quería, con su presidencia, marcar un modelo a seguir para futuras presidencias post-Lisboa, deja un legado en cuanto a los procesos de ampliación poco apto para sus sucesores. La cuarta presidencia española se dejó guiar por unas preferencias nacionales pre-establecidas (Turquía) en las cuales invirtió un notable esfuerzo, más bien que por una cierta ecuanimidad hacia todos los candidatos. Asimismo, las declaraciones airoas y la diplomacia por conferencia a veces parecieron sustitutos de una sólida preparación de temas y de una voluntad seria de avanzar en los diferentes dossiers de los candidatos/precandidatos. En algún momento incluso los propios españoles parecieron más bien sorprendidos y desprovistos de un plan B para volver a encarrilar los procesos de adhesión en peligro de desviarse.

No obstante, como también hemos querido destacar, la ampliación de la UE no es una prioridad para los españoles y por ello tiene cierto mérito que la presidencia española no se vaya del todo sin resultados. Los procesos de negociación con Croacia, Islandia y Turquía, desencallados durante el mandato español –debido a algún esfuerzo y a una buena dosis de suerte, como hemos visto– ahora siguen en las manos de la presidencia belga. Los belgas también han tomado el relieve de los españoles en la tarea de animar a sus colegas para la rápida conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo de Asociación y Estabilización UE-Serbia. Visto así, la contribución de la cuarta presidencia española a los procesos de ampliación fue más allá de las expectativas iniciales.

Bibliografía de referencia

- BARBÉ, Esther, “España, Europa y el Mundo: Juego A Tres Niveles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009. Disponible en: www.reei.org
- GRANELL, Francesc, “El proceso de ingreso de Islandia a la UE como reto para la Presidencia española”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 158, 18 de noviembre de 2009.
- JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth y SOLÉ PADRÓ, Mónica, “Los Balcanes occidentales: ¿tema de oportunismo español?”, en: Esther Barbé (coord.) *España y la política exterior de la UE. Entre prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*. Quaderns de Treball 40, Bellaterra: Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2002, pp. 125-43.
- JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth, “The Kosovo Juggling Act? Zapatero’s delicate balance act between Spanish constraints and European imperatives,” en: Esther Barbé (coord.) *Spain in Europe 2004-2008*, Bellaterra: Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2008.



PARTE III

AGENDA GEOGRÁFICA

El Mediterráneo y el conflicto israelí: dos caras de una misma moneda

Eduard Soler i Lecha

En el ámbito mediterráneo esta presidencia será recordada, en buena medida, por la decisión de aplazar la cumbre de la Unión por el Mediterráneo (UpM). El 20 de mayo de 2010 se anunciaba que Egipto, Francia y España habían decidido que era prematuro convocar a los líderes europeos y de la cuenca mediterránea y que era más sensato esperar al desarrollo de las conversaciones indirectas entre israelíes y palestinos que acababan de iniciarse. Los tres países fijaban como nueva fecha el mes de noviembre de 2010 y, tal como hizo el Ministro Moratinos, se esforzaron en buscar virtudes a la nueva fecha, ya fueran de índole simbólico, como el hecho de que coincidiese con el quinceavo aniversario del Proceso de Barcelona, o de carácter práctico, ya que para entonces el Secretariado de la UpM debería estar operativo¹.

Poco sensibles a estos argumentos, algunos medios de comunicación conservadores calificaron esta decisión como “otro mazazo” o como “un último varapalo” a la presidencia². Sin embargo, pocos días después se produjo el ataque israelí sobre la Flotilla internacional que se dirigía a Gaza confirmando que, efectivamente, hubiera sido demasiado arriesgado seguir adelante con la convocatoria de la cumbre. Con todo, este episodio ha evidenciado, por enésima vez, la subordinación de las relaciones euromediterráneas a la evolución del conflicto árabe-israelí. Es por ello que en estas páginas se hace un balance conjunto de ambos temas. Como reza el título, estamos hablando de dos caras de una misma moneda.

Objetivos y contexto

En 2008, en el marco de su célebre discurso sobre política exterior pronunciado en el Museo del Prado, José Luis Rodríguez Zapatero señalaba el año 2010 como “un buen momento para reflexionar con perspectiva” sobre temas mediterráneos, y añadía que debía llegarse “con propuestas ambiciosas” en ámbitos como la edu-

¹ Véase MORATINOS, Miguel Ángel, “Aplazar para avanzar más”, *El Periódico de Catalunya*, 27 de mayo de 2010 y “Comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias”, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, IX Legislatura, núm. 137, Sesión núm. 48 [extraordinaria], 13 de julio de 2010, pp. 43.

² Véase AYLLON, Luis, “El último varapalo a la Presidencia española: aplazada hasta noviembre la cumbre de Unión por el Mediterráneo”, *ABC*, 21 de mayo de 2010 y “Otro ‘mazazo’ internacional para España: aplazada la cumbre Euromediterránea”, *La Gaceta*, 21 de mayo de 2010.

cación, el medio ambiente, la financiación o la seguridad alimentaria en los que ya se había iniciado un trabajo conjunto con distintos países o líderes de la cuenca mediterránea³.

Poco antes de asumir la presidencia de la UE, el ministro Moratinos reiteraba esta apuesta afirmando que éste sería un semestre “netamente euromediterráneo”⁴. El Programa de Trabajo de la Presidencia incluía dentro del objetivo de desarrollar un avance equilibrado de la dimensión oriental y meridional de la Política Europea de Vecindad, “la consolidación de la relación euromediterránea mediante el desarrollo de los grandes proyectos de la Unión por el Mediterráneo, así como con la puesta en marcha de sus estructuras institucionales”. También se quería conceder “especial atención a la aplicación progresiva del Estatuto avanzado con Marruecos y al fortalecimiento de las relaciones con Israel, Túnez, Egipto y Jordania”. Finalmente, se afirmaba que se continuarían apoyando “sin concesiones a la pasividad, todos los esfuerzos para alcanzar una solución global en el conflicto árabe-israelí”⁵.

España llegaba, pues, con una agenda cargada y unos objetivos ambiciosos y, tal como reflejaron diversos expertos, se palpaba la idea de que España debía “reconducir e impulsar” en palabras de Iván Martín⁶ o de “recuperar” y “regresar” al Mediterráneo en palabras de Jesús Núñez⁷. Así pues, al iniciarse la presidencia había calado la idea de que el gobierno español podía desempeñar un papel importante de impulso y revitalización de la agenda euro-mediterránea, como, al fin y al cabo, hicieron anteriormente todas las presidencias españolas del Consejo de la UE.

No obstante, el contexto no sería nada fácil. A todas las características propias de una presidencia en transición, marcada por la crisis económica y por la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, cabe añadir en este caso, no pocas dificultades específicas. La más determinante fue la degradación de la situación en Oriente Próximo, sobre todo a raíz del bloqueo de Gaza y de algunas decisiones polémicas en materia de asentamientos y ciudadanía del tándem Netanyahu-Lieberman. También importante fue el cuestionamiento de la Unión por el Mediterráneo, a la que desde su naci-

³ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “En interés de España: una política exterior comprometida”, Madrid, Museo del Prado, 16 de junio de 2008.

⁴ “Comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyabé), ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar sobre la Presidencia española de la Unión Europea [y] ya agenda y prioridades de la próxima Presidencia española de la Unión Europea”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 64, Sesión núm. 17, 28 de mayo de 2009, p. 3.

⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

⁶ MARTÍN, Iván, “Las prioridades de la Presidencia española de la UE en el Mediterráneo: ser y deber ser”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 166, 2009.

⁷ NÚÑEZ, Jesús, “España en el Mediterráneo: una agenda recuperada ¿a tiempo?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 153, 2009.

miento no han parado de lloverle críticas, ya sea por la preeminencia francesa en su desarrollo o por su incapacidad para sortear unos bloqueos que han mantenido esta Unión en estado de semi-hibernación y que ha llegado a despertar una cierta nostalgia del antiguo Proceso de Barcelona⁸. A todo ello se han sumado una serie de prioridades sobrevenidas que han diversificado el foco de atención del gobierno español: los coletazos del caso de Aminatu Haidar, resuelto en diciembre de 2009, pero que siguió planeando sobre las relaciones hispano-marroquíes, el secuestro de cooperantes en el Sahel o la crisis entre Suiza y Libia en materia de visados.

La Unión por el Mediterráneo

El objetivo de consolidar la Unión por el Mediterráneo, sus proyectos y su nueva arquitectura institucional era un reto difícil pero a la vez necesario. Aunque la UpM dio sus primeros pasos con un indiscutible éxito diplomático como el que representó la cumbre de París de 2008, pronto se harían visibles los obstáculos que esta Unión tenía ante sí y que, en parte, se habían amplificado con algunas novedades introducidas por la UpM. La presidencia española venía precedida, entre otros, por meses de bloqueo a raíz de la intervención israelí en Gaza del invierno 2008-2009 y por la suspensión, por primera vez en la historia de las relaciones euro-mediterráneas, de la reunión de ministros de asuntos exteriores que debía haberse celebrado en noviembre de 2009 en Estambul.

A pesar de todas estas dificultades el gobierno español siguió adelante con la voluntad de consolidar la UpM. Una consolidación que debía concretarse, entre otros, a través de la celebración de la segunda cumbre de jefes de estado y de gobierno, de una serie de reuniones sectoriales que nutriesen esa cumbre y evidenciasen la vuelta a la normalidad y, finalmente, de la puesta en marcha de la nueva arquitectura institucional, especialmente con la creación del Secretariado y con la deseada asunción, por parte de España, de la co-presidencia de la UpM.

Es en el ámbito institucional donde se produjeron más avances. La presidencia se iniciaba con la constitución, el 21 de enero, de la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea (ARLEM). El Secretariado tuvo que esperar algo más, pero el 3 de marzo y tras intensas gestiones diplomáticas se consiguió que los Altos Funcionarios aprobasen unos estatutos que hasta entonces habían permanecido bloqueados por una disputa entre chipriotas y turcos. Después seguirían más acuerdos que permitieron la designación de la inmensa mayoría de secretarios generales adjuntos y la aprobación de un presupuesto provisional. Poco a poco, y ciertamente a un ritmo menor que el deseado, este nuevo organismo, y con él la armadura institucional de la UpM, iba tomando forma.

⁸ Véase, a título de ejemplo, BALFOUR, Rosa, "Euro-Mediterranean Blues", *European Policy Center Commentary*, 8 de junio de 2010.

Estos avances contrastaban con la situación de unas relaciones euro-mediterráneas, tomadas como rehén por el conflicto árabe-israelí. Así se puso de manifiesto con la imposibilidad para aprobar la Estrategia del Agua en la reunión de ministros de este ramo celebrada en Barcelona en el mes de abril. Un problema terminológico en relación a los territorios ocupados impidió el acuerdo. Poco después, la reunión de ministros de turismo del 20 de mayo sólo llegó a acuerdos de mínimos y se tuvieron que aplazar sine die las reuniones ministeriales en temas energéticos y agrícolas que debían haberse celebrado en junio en Egipto. A pesar del trabajo técnico llevado a cabo por los ministerios sectoriales en todos y cada uno de estos ámbitos, la estrategia de algunos países de utilizar la UpM como espacio de confrontación diplomática acabó prevaleciendo.

Ante esta situación, sólo un acuerdo al más alto nivel podría haber devuelto las aguas a su cauce y el marco obvio para hacerlo era la cumbre de Barcelona. Ésta, prevista para el 7 de junio, había sido preparada con las co-presidencias y con la Comisión y, según estaba previsto, debía poner el acento, entre otras cuestiones, en la contribución mediterránea para hacer frente a grandes retos de naturaleza global como el cambio climático, la crisis económica o la seguridad alimentaria⁹.

Con todo, el objetivo primordial de la cumbre era dar impulso político y recuperar una normalidad alterada por bloqueos políticos, especialmente en relación a Oriente Próximo. Podían seguirse dos caminos distintos: intentar concentrarse en temas políticamente menos sensibles, algo que hubiera generado rechazo en muchos socios mediterráneos que siguen considerando la UpM como un proyecto eminentemente político, o bien utilizar la UpM como marco que acompañase los esfuerzos de la comunidad internacional en la resolución del conflicto. España, con Miguel Ángel Moratinos a la cabeza, optó por la segunda vía. Ello quedó patente en su implicación en la preparación de la cumbre, que le llevaría a realizar varios viajes a la región y tras los que llegó a afirmar que había un 90 % de posibilidades de que ésta tuviera lugar¹⁰.

Como decíamos al iniciar este capítulo, a pocas semanas vista de la cumbre, las autoridades españolas comunicaban que junto a Egipto y Francia se posponía la cumbre, esperando que ésta pudiera celebrarse en mejores circunstancias. La decisión, que algunos medios atribuyeron a presiones francesas¹¹, evidenció la fragilidad de la UpM y, sobre todo, su vulnerabilidad ante las sacudidas del escenario regional.

⁹ MORATINOS, Miguel Ángel, ABOUL GHEIT, A. y KOUCHNER, B., "Comprometidos por el Mediterráneo", *El País*, 4 de marzo de 2010.

¹⁰ "La cumbre euromediterránea se atrasa por temor al fracaso", *El País*, 21 de mayo de 2010.

¹¹ "Sarkozy convenció a Zapatero para aplazar la cumbre euromediterránea de Barcelona", *El País*, 25 de mayo de 2010.

El Proceso de Paz

El Proceso de Paz ocupó un papel importante en la agenda de la diplomacia y del gobierno español. Como hemos visto, el programa de trabajo de la presidencia especificaba como prioridad la contribución al esfuerzo de la comunidad internacional para conseguir una paz justa y duradera. Este difícil objetivo contaba con la renovada implicación estadounidense pero también se veía expuesto a la intransigencia del actual gobierno israelí y la desunión en el campo palestino.

Era evidente que en los seis meses que España ocupase la presidencia no se resolvería un contencioso que acumula décadas de conflicto y desacuerdo. Sin embargo, España asumía el papel de presidencia de la UE con el objetivo de reafirmar el compromiso europeo con la paz y, a la vez, aportando un perfil propio que se concretaba en el apoyo al Plan Fayyad, a la Iniciativa de Paz Árabe, al inicio de las conversaciones indirectas bajo mediación estadounidense y a introducir Siria y Líbano en la ecuación.

Los viajes del ministro Moratinos a Oriente Próximo, en plena presidencia de la UE, o la reunión en abril en Madrid de los principales donantes de la Autoridad Nacional Palestina en el marco del *Ad Hoc Liaison Committee* (AHLIC) evidenciaron el interés de la diplomacia española en el Proceso de Paz. En paralelo, cabe destacar que Oriente Próximo ha sido uno de los ámbitos donde la Alta Representante, Catherine Ashton, ha ido adquiriendo visibilidad. Por ejemplo, a través de sus dos viajes a la región, que incluyeron sendas visitas a la franja de Gaza, el primero durante la presidencia española, y el segundo, dos semanas después de que expirase el semestre.

De hecho, la situación en Gaza marcó la recta final de la agenda mediterránea de esta presidencia. La intervención israelí en aguas internacionales sobre la flotilla internacional que intentaba romper con el bloqueo de Gaza y que se saldó con nueve víctimas turcas, obligó a la comunidad internacional a dar una respuesta. La UE reaccionó condenando el uso de la violencia, lamentando las víctimas y alertando de la necesidad de encontrar soluciones a la situación humanitaria en Gaza. Lo hizo por la vía ordinaria, a través de una declaración de la Alta Representante en nombre de la UE¹². Adelantándose a la reacción de Ashton, responsables españoles como el Presidente del Gobierno o el Secretario de Estado también expresaron su malestar en tanto que "Presidencia española de la UE"¹³. Situación un tanto anómala tras la entrada en vigor el Tratado de Lisboa, pero que se explica por la inacabada transición con los nuevos métodos de acción exterior y, sobre todo, por la presión de una opinión pública que demandaba reacciones.

¹² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Declaration by HR Catherine Ashton on behalf of the EU on the Israeli military operation against the Flotilla*, 10485/1/10 REV 1, Bruselas, 3 de junio de 2010.

¹³ "La Presidencia española de la UE condena el ataque israelí y las muertes", Noticia publicada el 31 de mayo de 2010 en la página web de la Presidencia. Disponible en: www.eu2010.es/es/documentos-y-noticias/noticias/31mayo_ataque_flota.html

En cualquier caso, era el Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de junio el que debía sentar cuál iba a ser la posición de la UE tras este dramático incidente. Las declaraciones del Consejo fueron muy matizadas, instando a Israel a que redujera las restricciones a los productos que pueden entrar en la Franja de Gaza, pasando de una lógica de lista blanca (la que incluye lo que puede entrar en el territorio) a una lógica de lista negra (que incluya los productos explícitamente prohibidos)¹⁴. La reacción europea puede haber contribuido a una mínima flexibilización de las posiciones israelíes pero su actuación durante toda la crisis evidenció que queda mucho camino por recorrer antes de ser aceptado como un actor político en la primera línea de las negociaciones.

Las relaciones bilaterales

Una de las tantas consecuencias del deterioro de la situación en Oriente Próximo y, en concreto, de la posición del gobierno israelí, ha sido la parálisis del intento de intensificar las relaciones entre Israel y la UE. Éste había sido un tema en la agenda de encuentros bilaterales entre representantes israelíes y españoles de este semestre. Sin embargo, todo intento por situar el tema en la agenda europea estaba condenado al fracaso si antes no se producía un cambio de tendencia de Israel en relación con el conflicto. De hecho, el aplazamiento del Consejo de Asociación UE-Israel, evidenció que la situación no estaba suficientemente madura.

En cambio, en el marco del Estatuto Avanzado de Marruecos tuvo lugar, en marzo, la cumbre de Granada. Esta cita generó expectación por motivos de contexto (los coletazos del caso Haidar) pero también por ser la primera con Marruecos y también la primera que la UE celebraba con un país tercero tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Con esta cumbre se lanzaba el mensaje de que si ambas partes daban muestras de compromiso se podía ir más lejos en la relación bilateral entre la UE y los socios mediterráneos. No obstante, otra lectura de los resultados de esta cumbre es que el Estatuto Avanzado sigue sin concretarse en compromisos efectivos y que el verdadero salto cualitativo sigue siendo una asignatura pendiente¹⁵.

En cuanto al resto de relaciones bilaterales cabe señalar que en los Consejos de Asociación con Túnez y Egipto ha habido avances en la discusión sobre fórmulas de estatuto avanzado, pero que siguen topando con la oposición de organizaciones de derechos humanos que insisten que ambos países no merecen tal reconocimiento.

¹⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council Conclusions on Gaza*, 3023rd Foreign Affairs Council meeting, 11022/10, Luxemburgo, 14 de junio de 2010.

¹⁵ MARTÍN, Iván, "Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿qué avance?", en *Afkar-Ideas*, núm. 26, 2010, pp. 47-49.

En el caso de Egipto, los avances se han visto ralentizados, además, por el aplazamiento de la cumbre UE-Egipto que debía celebrarse la víspera de la cumbre de la UpM. En cuanto a Siria, un país con quién España mantiene estrechas relaciones, tampoco pudo firmarse el Acuerdo de Asociación y la negociación del acuerdo marco con Libia se resintió de la crisis entre este país y Suiza. Finalmente, Argelia ha expresado que no está satisfecha con la aplicación de algunas cláusulas de su Acuerdo de Asociación y que solicitará su revisión.

A modo de conclusión

La principal conclusión de este análisis es que los resultados de esta presidencia semestral en la agenda mediterránea no satisfacen las expectativas creadas por la propia España y probablemente tampoco correspondan a los esfuerzos realizados. Estos seis meses se saldaron con el aplazamiento de la cumbre de la UpM y con la excepción marroquí, escasos avances en el ámbito bilateral.

En todo este proceso, Oriente Próximo ha tenido un papel decisivo. Cual espada de Damocles ha estado pendiendo sobre la agenda mediterránea de esta presidencia. Una evolución positiva aumentaba enormemente las posibilidades de éxito, pero un deterioro de la situación regional hacía vanos los esfuerzos europeos y de la presidencia de turno. A pesar del riesgo España siguió apostando, pero seguramente los réditos de esta apuesta sólo acaben materializándose cuando se produzca un cambio de tendencia.

La reanudación de las negociaciones directas entre israelíes y palestinos en septiembre de 2010 dio esperanzas de que, en tiempo de prórroga, España pudiera culminar la apuesta mediterránea de su Presidencia. Puso en marcha todos los preparativos para que los días 20 y 21 de noviembre Barcelona pudiera acoger la tan deseada cumbre. Sin embargo, con las negociaciones paralizadas por la no-extensión de la moratoria en la construcción de asentamientos, España y las co-presidencias tuvieron que anunciar un segundo aplazamiento de la cumbre y, por segunda vez, se hizo patente la situación crítica en que se encuentran las relaciones euro-mediterráneas.

Bibliografía de referencia

- BALFOUR, Rosa, "Euro-Mediterranean Blues", *European Policy Center Commentary*, 8 de junio de 2010.
- DUPLÁ, Tomás, "La UE y sus vecinos del sur: agenda europea para España" *Política Exterior*, vol. 133, 2010, pp. 103-112.
- MARTÍN, Iván, "Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿qué avance?" *Afkar-Ideas*, núm. 26, 2010, pp. 47-49.
- MARTÍN, Iván, "Las prioridades de la Presidencia Española de la UE en el Mediterráneo: ser y deber ser", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 166, 9 de diciembre de 2009.
- NÚÑEZ, Jesús, "España en el Mediterráneo: una agenda recuperada ¿a tiempo?", *Análisis del Real instituto Elcano*, núm. 153, 4 de noviembre de 2009.
- NÚÑEZ, Jesús, "Mediterráneo, el viaje a ninguna parte de la UE", *Política Exterior*, núm. 136, 2010, pp. 104-115.
- SOLER I LECHA, Eduard y VAQUER I FANÈS, Jordi, "The Mediterranean in the EU's Spanish Presidency: A Priority in Turbulent Times", *Mediterranean Politics*, vol. 15 núm. 1, 2010, pp. 73-79.

El Partenariado Oriental: la gestión eficaz de unos objetivos modestos

Michał Naturski

Tradicionalmente se considera que España no desempeña un rol destacado en las relaciones de la UE con los países de Europa Oriental participantes en la Política Europea de Vecindad debido a la falta de interés por un área que resulta geográficamente lejana¹. Este factor de distancia explica también el interés de España en evitar que las prioridades de la Política Europea de Vecindad se concentren en los vecinos orientales en detrimento de las relaciones con los vecinos del sur del Mediterráneo². Dentro del poco interés general por la región, los analistas destacan la prioridad que España otorga a Rusia. Por ejemplo, la intensificación de las relaciones hispano-rusas ha sido especialmente visible durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, ya que ambos países han coincidido en su oposición a reconocer Kosovo y a ampliar la OTAN hacia Ucrania y Georgia; a la vez que España ha respaldado de manera incondicional la intensificación de las relaciones de la UE y de la OTAN con Rusia³.

En consecuencia, y si tomamos en consideración el escaso interés de España por la región, las expectativas generadas por la presidencia española en lo relativo a las relaciones con la Europa Oriental eran más bien limitadas. Como veremos en la primera parte de este capítulo, España en el programa de la presidencia enfocó su semestre como una gestión de continuidad de la iniciativa del Partenariado Oriental. De todas maneras, el análisis en la segunda parte indica que España durante esa gestión del día a día facilitó el progreso de esta iniciativa, impulsada por otros estados miembros de la UE.

Los planes de la presidencia española

España declaró su apoyo al “Partenariado Oriental”, como parte de la Política Europea de Vecindad, desde el principio, cuando Suecia y Polonia presentaron la iniciativa, pocas semanas antes de la cumbre de París que inauguraría la Unión por el Mediterráneo, en julio de 2008. El Partenariado tenía como objetivo constituir un nuevo marco multilateral de relaciones entre la UE y los seis países de la vecindad oriental (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldova y Ucrania). Aun apoyando la propues-

¹ Uno de los ejemplos del escaso interés de España en la región es el hecho de que su única representación permanente es la embajada en Ucrania. Los embajadores acreditados en Armenia y Belarús residen en Moscú, los de Georgia y Azerbaiyán en Ankara, y el embajador acreditado en Chisinau reside en Budapest.

² BARBÉ, Esther; MESTRES, Laia; SOLER i LECHA, Eduard, “La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 79-80, 2007, pp. 42-44.

³ WOJNA, Beata, “España: ¿un nuevo socio estratégico de Rusia en la UE?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 107, 2010, pp.1-2.

ta, la posición española subrayaba que esta nueva iniciativa no debería ser considerada como la antesala de la ampliación de la UE y que las ayudas financieras de la UE no deberían desplazarse hacia el Este en detrimento de la dimensión mediterránea⁴.

En este contexto, algunos analistas observaron que la presidencia constituía la oportunidad para España de demostrar “un verdadero respaldo y participación en la Asociación Oriental”, pero a la vez se dudaba de que este compromiso fuera más allá de la retórica⁵. De este modo, España consideró que después de las presidencias checa y sueca del Consejo de la UE que se involucraron en el lanzamiento del Partenariado Oriental durante su presidencia, debería prestar una especial atención a los asuntos mediterráneos y a la Unión por el Mediterráneo para mantener el equilibrio entre las dos dimensiones⁶. Por eso, España entendió su rol como facilitador y administrador de la existente agenda de la emergente dimensión multilateral del Partenariado Oriental.

En el programa de la presidencia española no se concedió una especial prioridad a la dimensión oriental de la política exterior europea. No obstante España asumió la necesidad de apoyar al incipiente Partenariado Oriental y las relaciones bilaterales con los estados de Europa Oriental y Cáucaso Sur. En el programa conjunto de las presidencias española, belga y húngara se declaró la intención de “continuar reforzando la Política Europea de Vecindad como un marco político único y coherente, prestando especial atención a sus dimensiones oriental y sur”; asimismo, se reafirmaba el objetivo de promover la estabilidad, la buena gobernanza y el desarrollo económico en su vecindad oriental como cuestión de importancia estratégica para la Unión Europea. Los tres gobiernos indicaron en este programa conjunto que la implementación del Partenariado Oriental se realizaría con el fin de acelerar las reformas, aproximación legislativa y la integración económica a través de las relaciones bilaterales así como en el plano multilateral. Además, fueron indicadas como prioritarias las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación con el compromiso de establecer un Área de Libre Comercio Profunda y Global y el diálogo hacia la liberalización de visados como objetivo de largo plazo⁷.

Partiendo de estos compromisos conjuntos, España declaraba en su programa semestral que pondría “especial énfasis en defender el carácter unitario de la política de vecindad y en potenciar el avance equilibrado de sus dimensiones mediterránea y oriental”, aunque sólo en el caso de la dimensión mediterránea se detallaba el conte-

⁴ WOJNA, Beata, “Spain”, en: Beata WOJNA y Mateusz GNIAZDOWSKI (eds.), *Eastern Partnership: the opening report*, Varsovia: Polski Instytut Miedzynarodowych, 2009, pp. 50-52.

⁵ SHAPOVALOVA, Natalia, “¿Tiene España una Ostpolitik?”, *Policy Brief*, núm. 27, 2010, Madrid: FRIDE, pp.4.

⁶ WOJNA, B., “Spain”, *op. cit.*, p. 52.

⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Draft 18 month programme of the Council*, Doc. 16771/09, Bruselas, 27 de noviembre de 2009, p. 84.

nido específico de las actividades a desarrollar. En cuanto al Partenariado Oriental España declaró de manera genérica su intención de “seguir impulsando” esta iniciativa con el fin de “facilitar la progresiva aproximación de esos seis países a la Unión Europea”. Respecto a los compromisos más concretos, la presidencia española destacó que una de las medidas para reforzar las relaciones entre la UE y Rusia sería la búsqueda de fórmulas de participación de ésta en el programa del Partenariado Oriental. Además, España enfatizó la idea de garantizar la continuidad de los procesos abiertos en el Partenariado Oriental, “tanto en la vía bilateral como en la multilateral, dando una especial prioridad, en esta última, a la buena preparación de la tercera ronda de las plataformas temáticas” del Partenariado. Finalmente, el programa de la presidencia española declaró que Ucrania sería “objeto de una consideración destacada”⁸.

En fin, lo que podemos deducir de estos planteamientos es que, la gestión de la continuidad de la agenda de las relaciones con los países vecinos orientales era la prioridad del ejercicio de la presidencia española en cuanto al Partenariado Oriental. España no pretendía proyectar nuevas iniciativas o destacar con un liderazgo político en la representación exterior de la UE en esta área geográfica. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, España trató de combinar estos modestos objetivos relacionados con el Partenariado con algunos planteamientos relacionados más bien con sus preocupaciones de fomentar la dimensión mediterránea de la política exterior europea. Y este objetivo trataba de conseguirse a través de una buena gestión diplomática del proceso político.

Gestión de la dinámica del Partenariado Oriental

La presidencia española comenzó la gestión de la implementación de la Asociación Oriental a nivel multilateral en un momento bastante delicado, ya que el primer semestre de 2010 abría una etapa de la implementación de los proyectos e iniciativas acordadas durante el año anterior y sin planes de celebrar acontecimientos de gran envergadura política⁹. A pesar de este contexto y perspectivas, la presidencia española quiso organizar algunas actividades nuevas para subrayar su compromiso

⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

⁹ La Asociación Oriental fue inaugurada en la cumbre de Praga en mayo de 2009. La Presidencia sueca organizó en diciembre del mismo año un encuentro de los ministros de asuntos exteriores. En la Declaración de Praga se decidió que las cumbres de los jefes de estado o de gobierno del Partenariado Oriental tendrían lugar cada dos años y los encuentros de los ministros de asuntos exteriores cada año. De acuerdo con estas decisiones, el programa del Trío de Presidencias preveía que la segunda cumbre de la Asociación Oriental se celebraría en la primera mitad de 2011, durante la Presidencia húngara, y en diciembre de 2009 se decidió que la próxima reunión de los ministros de asuntos exteriores de la UE y de la Asociación Oriental se celebraría durante la Presidencia belga en la segunda mitad de 2010. Para más detalles sobre la puesta en marcha del Partenariado véase: WHITMAN, R. y JUNCOS, A. (2010), “Relations with the Wider Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, pp. 194-196.

con el Partenariado, incluyendo tanto contenidos políticos como técnicos. Según los diplomáticos españoles implicados en la gestión de la presidencia, España trataba de intensificar sus relaciones con los vecinos orientales, así como intensificar su cooperación en temas de la Política Europea de Vecindad con algunos de los estados miembros que entraron a la UE en 2004. Este último elemento se planteó con el fin de promover la complicitad y solidaridad de estos países en los temas de política mediterránea de la UE, tal como lo hacía España en la dimensión oriental¹⁰.

Partiendo de estas premisas, la diplomacia española efectuó gestiones diplomáticas con el fin de trasladar un seminario previsto para los últimos meses de 2009 al periodo de la presidencia española. Por eso, en enero de 2010, el Ministerio de Asuntos Exteriores en nombre de la presidencia española organizó un Seminario de Alto Nivel sobre “El futuro del Partenariado Oriental: retos y oportunidades”, juntamente con las embajadas de la República Checa y de Polonia en Madrid y en cooperación con la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Inaugurado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los tres países organizadores, el acto contó con la participación de altos representantes de los países participantes en la iniciativa, de las instituciones europeas e instituciones financieras internacionales y varios *think tanks* europeos. Gracias a las gestiones diplomáticas españolas, por primera vez en un acto celebrado en el marco del Partenariado Oriental, participaron también como observadores los representantes de Estados Unidos, Turquía y Rusia. El seminario permitió discutir toda una serie de cuestiones prácticas y dilemas políticos relacionados con la implementación de las iniciativas de la Asociación Oriental¹¹.

Desde la perspectiva de los objetivos de la presidencia española, este seminario fue útil ya que permitió la intensificación del diálogo diplomático entre España, Polonia y la República Checa sobre las cuestiones relacionadas con la implementación de la Política Europea de Vecindad y el intercambio de experiencias sobre la puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo y el Partenariado Oriental. Durante esta visita, España y Polonia intercambiaron también opiniones acerca de la inclusión de los países terceros en la cooperación en el marco del Partenariado y anunciaron la celebración de una reunión informal de los ministros de asuntos exteriores de los estados participantes en el mismo.

Después de este primer signo de interés de España en el Partenariado, la presidencia española fue representada también en una reunión especial dedicada al Partenariado Oriental, organizada a principios de marzo por Hungría como Presidenta del Grupo de Visegrad. Esta reunión de carácter político sirvió para dis-

¹⁰ Entrevista con un diplomático español, Varsovia, 2 de julio de 2010.

¹¹ Para más información sobre los debates, véase el informe de la conferencia preparado por FRIDE: FRIDE, *The Future of the Eastern Partnership: Challenges and Opportunities, Conference Report*, febrero de 2010.

cutir cuestiones relacionadas con la implementación del Partenariado, así como para demostrar el compromiso del trío de presidencias de mantener este tema como prioridad de la agenda europea¹².

El acto central de la presidencia rotatoria en temas de Partenariado Oriental fue un encuentro “informal” de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la UE y de los seis estados vecinos implicados en la iniciativa, organizado conjuntamente por Polonia y España¹³. La organización conjunta de esta reunión con otro país miembro de la UE y su celebración en la ciudad polaca de Sopot a finales de mayo de 2010 indicaron hasta qué punto España fue capaz de ceder la visibilidad y el protagonismo en este tema a favor de otro estado miembro que pretende ejercer un cierto liderazgo europeo en promover esta dimensión de la política exterior europea¹⁴.

Durante esta reunión de los ministros se analizaron cuestiones prácticas relacionadas con el primer año de la implementación del Partenariado. Los representantes se concentraron sobre todo en la financiación de los proyectos, los planes y acciones de la Comisión Europea y las perspectivas de diálogos bilaterales sobre visados para los ciudadanos de los países orientales. Durante esta reunión se concretó también la propuesta polaca de crear un “grupo de amigos” –el foro de cooperación con los países no miembros de la UE interesados en apoyar los objetivos del Partenariado. Las expectativas relacionadas con el lanzamiento de este grupo fueron las siguientes: atraer los fondos provenientes de estos países, facilitar su participación en los proyectos e intercambiar información sobre todos los proyectos desarrollados en el marco del Partenariado Oriental.

La iniciativa promovida por Polonia contó con el apoyo diplomático de España, que gestionó los contactos con varios países involucrados, especialmente Rusia y Turquía. Después de la reunión se acordó que el grupo de amigos incluiría a Noruega, Canadá, Estados Unidos, Japón y Rusia, pero que seguiría abierto a la participación de otros países. En este contexto, la cuestión de la participación de Rusia fue la más polémica, ya que encontró fuerte oposición por parte de Georgia. Sin embargo, las gestiones diplomáticas de la presidencia española a nivel bilateral, así como la inclusión de los Estados Unidos permitieron el lanzamiento de este nuevo marco de acompañamiento de las relaciones entre la UE y los estados vecinos orientales.

¹² En la reunión participaron los representantes de los miembros del Grupo de Visegrad (República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría), países bálticos, países miembros del Partenariado, España, Suecia y Bélgica. Sobre la reunión, véase Ministry of Foreign Affairs of Hungary, *Extended meeting of Visegrad Four Foreign Ministers on the programme of the Eastern Partnership was held in Budapest*, 2 de marzo de 2010, disponible en: http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/actualities/spokesman_statements/V4_eastern_eng_100302.htm

¹³ Los 16 países miembros de la UE que participaron, Armenia y Azerbaiyán fueron representados por altos cargos.

¹⁴ Durante esta reunión, España por parte de la Presidencia del Consejo y Stefan Füle, el Comisario de Ampliación y Política de Vecindad, representaron conjuntamente a la UE. Y cabe recordar que inicialmente estaba prevista la asistencia de Catherin Asthon, la Alta Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Conclusiones

Durante su presidencia rotatoria en el Consejo de la UE, España trató de elevar el perfil político del Partenariado Oriental organizando y apoyando una serie de encuentros que demostraban una continuada implicación de la UE en la iniciativa. El semestre de su presidencia fue especialmente difícil de gestionar, ya que los compromisos adquiridos durante el año 2009 requerían sobre todo la implicación de la Comisión Europea y de los estados vecinos y, en consecuencia, quedaba escaso margen de protagonismo político para los estados miembros. En este sentido, la implementación del Partenariado Oriental, sin constituir una destacada prioridad de la presidencia, fue apoyada de manera consistente a través de su implicación en las gestiones del día a día. España apoyó y ayudó en la implementación de algunas iniciativas concretas provenientes de otros estados miembros de la UE y, especialmente, en la creación de un grupo de amigos del Partenariado. También se materializó la expectativa española de crear una cierta complicidad de Polonia y de otros países miembros de la UE promotores del Partenariado con la dimensión mediterránea de la política de la UE. Por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores polaco durante la inauguración del Seminario en enero de 2010 prometió que durante la presidencia polaca en el Consejo de la UE en el segundo semestre de 2011, Polonia iba a impulsar también la Unión por el Mediterráneo.

En fin, la presidencia española desempeñó un papel de facilitador y administrador de la agenda existente del Partenariado y aprovechó esta oportunidad para mejorar su imagen e intensificar los contactos diplomáticos con otros estados miembros de la UE. En este sentido, España gestionó de manera eficaz los modestos objetivos planteados al inicio de su ejercicio.

Bibliografía de referencia

- SHAPOVALOVA, Natalia, “¿Tiene España una Ostpolitik?”, *Policy Brief*, núm. 27, Madrid: FRIDE, 2010.
- WHITMAN, Richard G. y JUNCOS, Ana E., “Relations with the Wider Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, vol. 48, 2010, pp. 183-204.
- WOJNA, Beata y GNIAZDOWSKI, Mateusz (eds.), *Eastern Partnership: the opening report*, Varsovia: Polski Instytut Miedzynarodowych, 2009.
- WOJNA, Beata, “España: ¿un nuevo socio estratégico de Rusia en la UE?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 107, 23 de junio de 2010.

Relaciones con la Federación Rusa: la marginación en la agenda española de un tema prioritario para la UE

Francesc Serra

Tal como sucediera en las anteriores presidencias españolas del Consejo de la UE, Rusia no ha sido una prioridad durante el ejercicio del primer semestre de 2010. En realidad, la tendencia habitual de intentar atraer el eje de interés principal de la UE hacia el Mediterráneo y Latinoamérica ha tenido como consecuencia una relativa marginalización del frente oriental. Ello se ha traducido en una mayor evidencia, si cabe, de la separación entre la política formal de la presidencia rotatoria, orientada en esta ocasión hacia las áreas de interés de España, y la *realpolitik* llevada a cabo por las potencias comunitarias, interesadas, éstas sí, en mantener y ahondar los vínculos políticos y comerciales con Rusia.

Contexto político estructural

En los últimos años las relaciones entre la Unión Europea y Rusia han ido ganando no sólo intensidad sino también estabilidad. Las crisis periódicas que parecían caracterizar de un modo estructural las relaciones entre ambas potencias parecen haber dado lugar en los últimos años a un período de cooperación y complementariedad en que el comercio, especialmente de recursos energéticos, y el diálogo institucional priman sobre la seguridad y la competencia. Ello se ha visto reforzado por tres hechos clave en los dos últimos años: a) los relevos presidenciales en Washington y en Moscú, que han relegado la seguridad a un plano secundario en la agenda internacional; b) la resolución diplomática, con gran protagonismo comunitario, del conflicto georgiano de agosto de 2008; y c) el control de las crisis ya habituales en el suministro energético desde Rusia hacia la UE, especialmente tras la interrupción del flujo de gas por Ucrania en enero de 2009¹. En los dos últimos casos, por otra parte, ha quedado manifiesto el límite puesto por la diplomacia europea al apoyo a las antiguas repúblicas soviéticas más díscolas con el Kremlin, lo cual revierte en un reconocimiento fáctico del área de influencia rusa sobre una región (la CEI) en la que Rusia reclama una capacidad de influencia. Las elecciones presidenciales ucranianas de 2009 y el mantenimiento de la presencia militar rusa en las regiones georgianas de Abjasia y Osetia Meridional han consolidado este proceso.

¹ SERRA, Francesc, "Rusia y su política exterior. Medvédev: un duro período de prueba", en: Manuela MESA (coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global* (Anuario 2009-2010), Madrid: Ed. Centro de Investigación para la paz (CEIPAZ), 2009, pp. 181-196. Disponible la edición digital en: <http://www.cei-paz.org/images/contenido/FrancescSerra.pdf>

A pesar de esta creciente estabilización, se mantienen puntos de fricción evidentes entre la Unión Europea y la Federación Rusa, especialmente, una vez más, en el área energética. La búsqueda de fuentes alternativas de abastecimiento de hidrocarburos, ya sea a través del Mediterráneo (gas argelino y libio, opciones potenciadas por las compañías energéticas italianas, españolas y francesas, sobre todo) como a través del Cáucaso, han levantado las suspicacias de Moscú. Muy especialmente, la extensión del proyecto de gasoducto *Nabucco*, financiado por el BEI y el BERD, hacia Asia Central, es percibida en Moscú como un acto de deslealtad². En cambio, la suavización del panorama estratégico internacional y, sobre todo, la retirada del proyectado escudo defensivo de la OTAN en Europa central han minimizado las posiciones de prevención en estos países hacia una mayor cooperación con Rusia.

Desde el punto de vista institucional, las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa han seguido desarrollándose en el marco del Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC). Dado que este acuerdo expiró en 2007, a los diez años de su ratificación, gran parte del esfuerzo diplomático entre ambos actores consiste en la elaboración de un nuevo Acuerdo, pretendidamente más ambicioso que el anterior. Sin embargo, la dificultad para hallar una doble área de consenso (por una parte, entre los diferentes países miembros de la UE, y en segundo lugar entre la propia UE y Rusia) posterga desde hace ya tres años la elaboración y firma de este nuevo acuerdo, de cabal importancia si tenemos en cuenta no sólo el volumen de los intercambios comerciales entre ambos extremos del continente, sino, y sobre todo, la importancia estratégica de crear un área de estabilidad institucionalizada entre ambos actores.

Si, como vemos, las relaciones con Rusia son estratégicas para la Unión Europea, no es así para los intereses españoles. En los últimos años las importaciones rusas a España se han movido por debajo del 3% del total, mientras que las exportaciones a Rusia nunca han superado el 2 % de las exportaciones españolas. Ello situaba en 2008 a la Federación Rusa como el noveno socio comercial de España por importaciones y el undécimo en cuanto a exportaciones; la tendencia, por otra parte, es que este comercio disminuya, como se ha comprobado en los datos de 2009. Por otra parte, España, abastecida de gas desde el norte de África, presenta una dependencia prácticamente nula de los hidrocarburos provenientes de Rusia, lo que a su vez deja a España fuera del juego diplomático y estratégico alrededor de dichas fuentes energéticas que tanto afecta a otros países miembros de la Unión Europea.

La posición de la diplomacia española respecto a Rusia, por lo tanto, adolece de un distanciamiento tradicional que no facilita un impulso creativo de las políticas comu-

² JAFFE, Amy y SOLIGO, Ronald, "Energy Security; The Russian Connection", en: Daniel MORAN y James A RUSSELL (eds.), *Energy Security and Global Politics: the Militarization of Resource Management*. Londres: Routledge, 2008, pp. 112-134.

nitarias hacia el gran vecino oriental. La ausencia de una dependencia energética, de un comercio intenso o siquiera de un área (geográfica o temática) de competencia económica genera en España una apatía hacia la evolución económica de Rusia. Al mismo tiempo, la lejanía física y la inexistencia de una percepción de amenaza desde Moscú no han facilitado un estado de opinión excesivamente cauto en la opinión pública o en la diplomacia españolas. Todo ello lleva a una actitud de España hacia Rusia que a menudo se ha calificado de “acrítica”³, y en la que podemos apuntar una buena dosis de ignorancia y desinterés hacia lo que sucede en el otro extremo del continente.

Gestión de la presidencia española de la UE en sus relaciones con Rusia

Partiendo de este distanciamiento, es fácil comprender el escaso espacio que ocupaban las relaciones con Rusia en la agenda de la presidencia española del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010. En las anteriores ocasiones en que España ostentó la presidencia rotatoria ya se percibió una clara intención de centrar el interés del período en las áreas geográficas de interés tradicional para España (América Latina, Mediterráneo), minimizando en cambio los contactos hacia el Este, que redundan escasamente en los intereses de Madrid y en los que en cualquier caso España no puede aportar ni una experiencia diplomática intensa ni una trayectoria marcada en cuanto a intereses manifiestos del Estado. Ya en el programa oficial de la presidencia, Rusia aparece escasamente mencionada y en términos muy generales que concuerdan con las líneas habituales de la retórica de la Unión Europea: aplicación de la hoja de ruta de los cuatro espacios comunes, apoyar la adhesión de Rusia a la Organización Mundial del Comercio y, de manera ambigua y más bien generalista, “avanzar en la cooperación en materia energética, en las negociaciones del nuevo Acuerdo post PCA (sic), en la facilitación de la movilidad y en los asuntos globales, así como fomentar la participación de Rusia en programas de la Asociación Oriental, en el marco de la Política Europa de Vecindad.”⁴ La retórica inicial de la presidencia española imita (copia, más bien) la retórica institucional comunitaria en cuanto a Rusia, dejando poco espacio a una iniciativa creativa propia. Sin embargo, la propia mecánica institucional de la UE ha mantenido una estrecha e intensa cooperación con Rusia, generada por las necesidades comerciales y estratégicas de los principales estados miembros de la Unión. Ello ha venido reforzado por el proceso de implementación del Tratado de Lisboa, por el cual el nuevo Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad de la UE, en este caso Lady Catherine Ashton, toma un papel cada vez más relevante en la representación de la Unión en la diplo-

³ BARBÉ, Esther, “España, Europa y el Mundo: Juego a tres niveles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009. Disponible en: www.reei.org

⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

macia internacional. Se produce así un traspaso de competencias de la presidencia rotatoria del Consejo hacia la Alta Representante que, en el caso que nos afecta de las relaciones con Rusia, se traduce básicamente en la no asunción por parte de la presidencia semestral de nuevas competencias o ambiciones, dejando para la Alta Representante un papel de representación que en realidad España no ha ejercido ni ha pretendido ejercer.

Durante el semestre de la presidencia española se ha producido una cumbre entre la UE y la Federación Rusa, como viene sucediendo dos veces al año desde la entrada en vigor del AAC, en 1997. En este caso tuvo lugar en Rostov del Don los días 31 de mayo y uno de junio de 2010. Asistieron a esta 25ª cumbre el Presidente ruso, Dmitri Medvédev y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Serguéi Lavrov. Por parte comunitaria acudieron el Presidente del Consejo de la UE, Herman Van Rompuy, el Presidente de la Comisión Europea, J.M. Durao Barroso, la Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Catherine Ashton y el Comisario Europeo de Comercio, Karel de Gucht. La presidencia española no mandó a ningún representante, aunque participó en la preparación de la Cumbre a través de la reunión del Consejo de Relaciones Exteriores del 10 de mayo, en que se definió la agenda de la misma. La ausencia española no llama excesivamente la atención; es atribuible, como ya se ha señalado, a la falta de interés estratégico de Rusia para España y a la paulatina asunción de atribuciones en materia de Asuntos Exteriores por parte de la Alta Representante. En todo caso, se podría hacer mención del pragmatismo español, manteniéndose al margen de dicha cumbre; cumbre en la que uno de los puntos clave de la agenda era la promoción de una política de liberalización de visados entre Rusia y la Unión Europea. Recordemos que la política de facilitación de tránsito hacia y de terceros países sí formaba parte de la agenda prioritaria de la presidencia española y en el caso de Rusia las conversaciones ya estaban muy avanzadas; tal vez España hubiera podido aprovechar más estos avances para sacar rédito de su posición favorecedora de la liberalización hacia Rusia. En cualquier caso, ya antes de la cumbre con Rusia España había advertido la dificultad de promover dicha política de liberalización de visados, dadas las resistencias de algunos estados miembros. Aquí, la presidencia española (limitada por el nuevo marco de Lisboa) se limitó, valga la redundancia, a gestionar la organización de la cumbre y desechó toda posibilidad de marcar una posición fuerte, ante el conocimiento de que iba a chocar con otros miembros importantes de la UE. Otros puntos que se abordaron en la cumbre de Rostov del Don se refirieron a la cohesión del Estado de Derecho y los derechos de los ciudadanos en el marco de la Asociación por la Modernización, como quedó establecido en la Cumbre de Estocolmo de noviembre anterior; el impulso, ya tradicional, a la candidatura rusa para ingresar en la OMC; la crisis económica internacional, modos de afrontar el cambio climático y el comercio entre ambos actores.

También se firmó en Rostov del Don el Acuerdo entre Rusia y la UE para la Protección de Información Clasificada,⁵ así como una Declaración Conjunta sobre la creación de la Asociación para la Modernización (*Partnership for Modernisation*).⁶

A pesar de su ausencia en dicha cumbre, la presidencia española sí tuvo un papel activo y visible en la Reunión entre la UE y Rusia para Asuntos de Justicia e Interior, llevada a cabo en Kazán el 25 y 26 de mayo. A la misma asistieron el Ministro español de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, y el de Justicia, Francisco Caamaño, así como sus respectivos homólogos rusos y representantes de la Comisión Europea. En el comunicado conjunto de dicha reunión se hizo un hincapié genérico en los avances realizados en materia de liberalización de visados, sin mayor concreción, así como en la necesidad de cohesionar una política coordinada en materia de migración.⁷

Por último, durante el periodo de la presidencia española, tuvo lugar el Foro Internacional para la creación de la Asociación de la Dimensión Nórdica sobre Cultura, en San Petersburgo el 20 y 21 de mayo, durante el cual se establecieron las condiciones para constituir dicha Asociación.⁸ En este caso el tema del Foro quedaba lejos de los intereses españoles y la Comisión Europea es en realidad quién forma parte de la futura Asociación. Ello dejaba a la presidencia española al margen del tema, tema que, por otra parte, le quedaba lejos, aunque sí afecta directamente a numerosas políticas de la UE. En suma, la lejanía de los temas y las dinámicas institucionales establecidas (Dimensión Nórdica, Tratado de Lisboa) son factores explicativos de la marginalización de Rusia en la agenda propia de la presidencia española.

Conclusiones: resultados de la presidencia española

A tenor de la señalado más arriba, es fácil deducir que los resultados tangibles de la presidencia española en las relaciones de la Unión Europea con Rusia son escasos o nulos. En realidad, sin embargo, no se puede achacar a esa presidencia una actitud de desidia o de inoperatividad. En unas circunstancias en que la presidencia rotatoria, por primera vez actúa bajo el Tratado de Lisboa, la presidencia de turno difícil-

⁵ Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Agreement between the Government of the Russian Federation and the European Union on the protection of classified information signed 1 June 2010 in Rostov-on-Don*, 10537/10, Rostov del Don, 1 de junio de 2010.

⁶ Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit 31 May-1 June 2010*, 10546/10, Rostov del Don, 1 de junio de 2010.

⁷ Véase Reunión entre la UE y Rusia para Asuntos de Justicia e Interior, llevada a cabo en Kazán el 25 y 26 de mayo. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/JAI/may26_kazan_final.pdf.

⁸ Véase el Memorandum del Foro. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/mou_culture_0510_en.pdf.

mente incluirá en su agenda temáticas que le son en gran medida novedosas y distantes. Es de sentido común, en cambio, facilitar la transición hacia las nuevas atribuciones en materia de Política Exterior de los órganos surgidos en dicho Tratado. La presidencia española de 2010 no se ha mostrado ambiciosa en el área de las relaciones con Rusia; de la misma manera que no lo habían sido las anteriores presidencias, en 1989, 1995 y 2002.

Por otra parte, cabe destacar que Rusia es materia delicada en la que la Unión Europea, o más exactamente sus estados miembros, mantienen fuertes intereses y que difícilmente se va a dejar en manos de una agenda efímera a cargo de una potencia menor de perspectiva "acrítica". Como ha señalado un analista español⁹, "Moscú es demasiado importante para Berlín como para dejarlo en manos de Bruselas"; y, aun menos, en manos de Madrid.

España no ha querido interferir en las relaciones entre la UE y la Federación Rusa. Cabe decir, de todos modos, que en este campo la presidencia ha sido relajada: no ha habido ninguna crisis de abastecimiento energético, como parecían presagiar los precedentes de los anteriores inviernos, ni ha habido que posicionarse ni mostrar indiferencia ante cualquier evolución política en las repúblicas del área de influencia rusa, ni siquiera el desgraciado accidente y la muerte del presidente polaco Kaczynski en Rusia, en abril, han provocado ninguna fricción entre Bruselas y Moscú. Madrid ha cedido tranquilamente su área de actividad a unas instituciones emergentes. Sin embargo, el escaso interés y el bajo nivel de actividad de la presidencia española hacia Rusia o el carácter primerizo de las instituciones surgidas en el Tratado de Lisboa no han restado ningún protagonismo a las relaciones con Moscú; el fuerte protagonismo que mantienen algunos estados miembros importantes, especialmente Alemania, garantiza un cierto control sobre la estabilidad de estas relaciones. Por otra parte, desde la llegada a la presidencia rusa de D. Medvédev, Moscú ha mostrado un serio interés en cohesionar la cooperación institucional con la Unión Europea y en evitar nuevas tensiones.

Para algunos analistas¹⁰, España hubiera podido aprovechar su falta de interés energético sobre Rusia para potenciar una alianza estratégica con este país con independencia de los objetivos reales comunitarios. Es dudoso, dados los lazos y los intereses que sobre Rusia manifiestan continuamente otros estados miembros. De todos modos, la aprobación del Tratado de Lisboa deja menos espacio para la iniciativa nacional y la presidencia española ha optado por ejercer un papel discreto en la relación de la UE con la Federación Rusa.

⁹ TORREBLANCA, José Ignacio, "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 133, enero/febrero de 2010, pp. 45-60.

¹⁰ CIDOB y CÍRCULO DE ECONOMÍA, "A vision for Europe. Spain's presidency of the Council of the European Union (January-june 2010)", 2009, pp. 60-70. Disponible en: www.cidob.org

Bibliografía de referencia

- BARBÉ, Esther, "España, Europa y el mundo: Juego a tres niveles", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009. Disponible en: <http://www.reei.org/>
- CIDOB y CÍRCULO DE ECONOMÍA, *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (Enero-Junio 2010)*, Barcelona, 2009. Trabajo coordinado por Jordi Alberich y Jordi Vaquer i Fanés. Disponible en: www.cidob.org
- JAFFE, Amy y SOLIGO, Ronald, "Energy Security; The Russian Connection", en: Daniel MORAN y James A. RUSSELL (eds.), *Energy Security and Global Politics: the Militarization of Resource Management*. Londres: Routledge, 2008. pp. 112-134.
- SERRA, Francesc, "Rusia y su política exterior. Medvédev: un duro periodo de prueba", en: Manuela MESA (coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global (Anuario 2009-2010)*, Madrid: Centro de Investigación para la paz (CEIPAZ), 2009, pp. 181-196. Disponible en: www.ceipaz.org
- TORREBLANCA, José Ignacio, "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 133, 2010, pp. 45-60.

Poco ruido, algunas nueces y un futuro menos incierto: las relaciones euro-latinoamericanas

Juan Pablo Soriano

En el tema de las relaciones de la Unión Europea con los países de América Latina y del Caribe, la presidencia española planteó una agenda muy ambiciosa. Estaba en juego no solamente la necesidad de sacar la relación birregional del letargo en el que había caído en los últimos años; también el papel de España como interlocutor clave entre las dos orillas del Atlántico. En términos generales, la presidencia española del Consejo de la UE cumplió con lo prometido.

En diciembre de 2009, el presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, presentó ante el Congreso de los Diputados las prioridades de la presidencia española. En esa ocasión, al referirse a las relaciones de la UE con América Latina, señaló: “Es imprescindible que las relaciones entre Europa y América Latina *tengan una mayor entidad política y mayores contenidos*. Corresponde a España liderar este *salto cualitativo* en la relación de la Unión con América Latina” (énfasis añadido).¹ Zapatero desglosó los objetivos concretos que se buscaría alcanzar, pero el concepto clave ya había sido pronunciado: ‘salto cualitativo’.

En ambas orillas del Atlántico se sabía que si en esta ocasión no se alcanzaban resultados concretos en Madrid, sería muy difícil en el futuro relanzar la idea de una relación estratégica birregional. Tras el fin de la presidencia española, si bien no podemos decir que las relaciones entre la UE y América Latina dieron un trascendental ‘salto cualitativo’, sí podemos decir que avanzaron como hace mucho tiempo no lo hacían: se cerraron y retomaron procesos de negociación, se adoptaron planes concretos de trabajo, se crearon nuevos foros, se anunció financiamiento para inversiones, y, en general, se creó un nuevo ambiente para mirar al futuro con más confianza (aunque el camino se antoja, como siempre, complicado). Podemos decir que, sin mucho ruido mediático y político, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina mejoraron significativamente durante la presidencia española, y que, después de un largo periodo de sequía, se pudieron recoger algunos frutos.²

¹ “Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, y de la Presidencia española de la Unión Europea”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, núm 132, Sesión plenaria núm. 124, 16 de diciembre de 2009.

² El análisis de las relaciones entre la UE y Cuba se cubren en otro capítulo en esta publicación. Los principales temas de la agenda de las relaciones UE-Brasil se abordarán durante el segundo semestre de 2010 y, por tanto, quedaron fuera del periodo de la presidencia española.

El compromiso asumido por la presidencia española respecto a las relaciones euro-latinoamericanas ya era en sí mismo complicado teniendo en cuenta un proceso de negociación que involucra a sesenta gobiernos; pero además había una serie de factores que complicaban el panorama. En la cuarta ocasión en que España asumió la presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE), en enero de 2010, coincidieron una profunda crisis económica mundial con un momento clave en el desarrollo del proceso de integración europea: la entrada en funcionamiento del Tratado de Lisboa. Esta situación planteaba enormes retos a la ya de por sí cargada agenda de compromisos institucionales que en el plano de las relaciones externas tenía que gestionar la presidencia española de la UE. Además, en los últimos años las relaciones UE-ALyC no habían atravesado por sus mejores momentos. A principios de mayo de 2010, unos días antes de la sexta cumbre birregional³, el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, describía las aspiraciones de España de la siguiente forma: “será una cumbre histórica que la presidencia española quiere dejar como uno de sus hitos en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina”. Pero también admitía que Europa no había mostrado un verdadero interés por Latinoamérica en los últimos años: “Hay que decir la verdad: las cosas no van bien entre América Latina y la UE. No van a la altura de la ambición y de las expectativas y del potencial que existe entre ambas”.⁴

El “Programa de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea”, en el apartado referente a las relaciones con Latinoamérica, claramente planteó que se quería producir un gran paso en la cooperación birregional mediante el fortalecimiento de la relación estratégica UE-México y la relación UE-Chile, y con el impulso de las relaciones con el Caribe y las negociaciones de los acuerdos con Centroamérica, con los países andinos y con el Mercosur.

La cumbre birregional no podía ser una más; ni para la UE, ni para América Latina, ni tampoco para España. Para España en particular el éxito de la agenda euro-latinoamericana durante su presidencia del Consejo de la UE era visto como un elemento central en la búsqueda de mejorar su posición en América Latina. La mayor presencia en esa región de países como China y Francia, y las expectativa de una rela-

³ La relación estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe se fundó en la cumbre birregional de Río de Janeiro, en 1999, con el objetivo de incrementar y fortalecer los vínculos políticos, económicos y culturales entre las dos regiones. A la cumbre en Brasil, le siguieron las cumbres bianuales en Madrid, España (2002); en Guadalajara, México (2004); en Viena, Austria (2006); y en Lima, Perú (2008).

⁴ “La Cumbre UE-Latinoamérica de Madrid será ‘histórica’, según el ministro Moratinos”, *Noticias de la Presidencia Española*, 6 de mayo de 2010. http://www.eu2010.es/es/cumbre_ue-alc/noticias/may06_moratinos.html

ción más cercana de los gobiernos latinoamericanos con la administración de Barack Obama, podían debilitar las relaciones iberoamericanas. España quería volver a ser vista como un puente, un facilitador del diálogo y el acuerdo birregional, y no como un actor volcado en la defensa de sus propios intereses (sobre todo económicos). Otra cumbre más sin avances y compromisos tangibles sería vista como un fracaso no sólo de las relaciones UE-AL, sino de la política exterior española. En ambas orillas del Atlántico existía un consenso respecto a que había llegado la hora de producir resultados concretos.⁵

El mundo y las dos orillas del Atlántico

Las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe y la Unión Europea no son ajenas a lo que pasa en el resto del mundo. Entre la cumbre de Lima en 2008 y la de Madrid en 2010, varios procesos políticos, económicos y sociales enmarcaron la construcción de agendas y las negociaciones birregionales. Por ejemplo, la llegada a la presidencia de EEUU de Obama en enero de 2009, un hecho trascendental no solo para la política estadounidense, sino para las relaciones internacionales en general, y para las de América Latina y la UE en particular; la creciente importancia internacional, política y económica, de China; o los negativos resultados de la Conferencia sobre Cambio Climático de Naciones Unidas en Dinamarca, en diciembre de 2009. Todas estas cuestiones directamente afectan a las relaciones UE-ALyC.

Para las sociedades latinoamericanas, los dos años transcurridos entre las cumbres de Lima y Madrid fueron años complicados y delicados en muchos sentidos. Baste mencionar que la crisis económica mundial golpeó seriamente a casi todos los países (quizás con la notable excepción de Brasil); se produjeron serios enfrentamientos diplomáticos (por ejemplo, entre Colombia y Venezuela); hubo graves amenazas a los avances democráticos y un golpe de estado (en Honduras, en julio de 2009); el crimen organizado, y sobre todo el narcotráfico, creció hasta niveles intolerables en todos los sentidos (la situación fue especialmente dura en México, en la mayoría de los países de Centroamérica, en Colombia, Venezuela y Brasil); se produjeron devastadores desastres naturales en varias partes de la región (como el terremoto que sacudió Haití en enero de 2010)⁶, entre muchas otras cuestiones. En este sentido, no sorprende que los gobiernos de América Latina hayan llegado a la sexta cumbre

⁵ Lo cual no quiere decir que hoy las relaciones birregionales sean extremadamente débiles o que no tengan ninguna trascendencia política o económica. La UE es hoy el segundo socio comercial de América Latina (el volumen de comercio entre la UE y América Latina casi alcanzó los €180 mil millones en 2008), y es el inversor más importante en la región, con cerca de €25 mil millones de inversión extranjera directa (IED) en 2007, y una IED acumulada de más de €260 mil millones en la última década. En los últimos 10 años, la UE ha facilitado casi €3 mil millones en ayuda al desarrollo. Véase COMISIÓN EUROPEA (2010) *The EU, Latin America and the Caribbean (LAC) Strategic Partnership at the eve of the Madrid Summit- Working Together in a Globalised World*. Bruselas, 17 mayo de 2010. MEMO/10/191.

⁶ En el empobrecido país caribeño un estimado de 200 mil personas perdieron la vida con el terremoto, y más de 3 millones quedaron damnificados.

birregional con divergencias quizás más profundas que las que tenían dos años antes. Pero lo que sí fue sorprendente es que llegaron a Madrid con una voluntad, si se quiere más pragmática, de que estaba en el interés de todos los países que se produjeran avances sustanciales en la relación con la UE.

La situación en Europa no era más sencilla. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, después de un accidentado proceso de ratificación de dos años, implicaba cambios institucionales importantes en la representación exterior de la UE. Los países miembros de la UE, y la presidencia española en particular, tenían que aprender a trabajar con las nuevas figuras y atribuciones del Presidente del Consejo y del Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La crisis económica global también afectó enormemente a los países de la UE y, quizás más, a los 16 de la zona euro. A principios de 2010, España se encontraba en una situación particularmente complicada de credibilidad ante los mercados financieros internacionales, lo que hizo pensar a muchos analistas que quizá no sería capaz de sacar adelante la agenda de presidencia europea que se había planteado, incluyendo el relanzamiento de las relaciones entre la UE y ALyC. Claramente los más pesimistas se equivocaron.

Poco ruido y algunas nueces: principales avances en las relaciones euro-latinoamericanas

La UE tiene fuertes lazos históricos, culturales y económicos con América Latina y el Caribe que se han traducido en numerosas iniciativas de cooperación internacional y en diálogos políticos a todos los niveles: regional, subregional (Centroamérica, Caribe, Comunidad Andina y Mercosur) y cada vez más a nivel bilateral (México, Chile, Brasil). Pese a que estas iniciativas de cooperación y diálogo se producen en un contexto de intercambio fluido y constante de información y puntos de vista, es en las cumbres bianuales de jefes de estado y de gobierno donde se concentra gran parte de los resultados concretos de esas interacciones. Por eso, es importante revisar algunos de los principales resultados de la cumbre euro-latinoamericana del 18 mayo en Madrid, y también de las reuniones que se desarrollaron paralelamente.⁷

Relaciones birregionales UE-América Latina y Caribe. Además de las habituales declaraciones oficiales sobre los intereses comunes y los esfuerzos de trabajo conjuntos que se producen en este tipo de reuniones (que de ninguna manera son

⁷ Aunque no se abordan en este trabajo, es importante destacar que además de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, se celebraron una amplia serie de reuniones, entre las cuales destacan las siguientes: del 13 al 15 mayo, reunión de la Asamblea Parlamentaria Europa – América Latina (EUROLAT), en Sevilla; del 13 al 14, reunión de Ministros de Seguridad Social UE-ALC, en Madrid; el 14 de mayo, reunión de Ministros de Ciencia e Innovación UE-ALC, en La Granja; 16 de mayo, reunión de Ministros de Desarrollo UE-ALC, en Madrid; y el 17 la reunión de Ministros Exteriores UE-ALC, también en Madrid.

intrascendentes), se produjeron cuatro avances concretos. En primer lugar, la creación de un nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL) que busca ser una palanca para movilizar fondos de respaldo a la inversión en infraestructuras en América Latina.⁸ El programa cuenta con €125 millones en subvenciones de la UE hasta 2013. En segundo lugar, por primera vez, se adoptó un Plan de Acción, con compromisos verificables, para impulsar el desarrollo de la asociación estratégica birregional. Se busca dar continuidad al trabajo más allá del período de dos años que hay entre cumbres. Este Plan de acción incluye la creación de una task-force birregional para responder a situaciones complejas, o inesperadas, que afecten a ambas regiones. En tercer lugar, se inició un diálogo UE-ALyC sobre cambio climático y medio ambiente, que se suma a otros diálogos sectoriales que ya existían: migración (2009), cohesión social (2003) y drogas (1995), por ejemplo. En cuarto lugar, se anunció la creación de la Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe (EUROLAC), que servirá como instrumento para reforzar la asociación birregional, para impulsar el debate sobre estrategias y acciones comunes, y para mejorar la visibilidad de la asociación. Aunque durante la cumbre no se anunció la futura sede de esta nueva institución, Alemania, Francia e Italia se ofrecieron para albergarla. La decisión final sobre la ubicación de la fundación se adoptará a finales de 2010. Finalmente, se acordó que la VII Cumbre UE-ALyC se celebrará en 2012 en Chile.

Relaciones UE-Centroamérica. El 19 de mayo se anunció la conclusión de las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación Birregional entre la UE y los países de Centroamérica agrupados en el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA). Este anuncio es relevante no solamente porque el acuerdo podría convertirse en un instrumento importante para el desarrollo de las sociedades centroamericanas; también porque es el primer acuerdo de este tipo que la UE logra firmar con otro bloque regional.

Relaciones UE-Caribe. En la reunión UE-CARIFORUM (Foro del los Países del Caribe) se planteó la necesidad de renovar el diálogo político iniciado en marzo de 2010, y de negociar el establecimiento de una nueva estrategia conjunta UE-Caribe. Además, en la reunión celebrada el 17 de mayo en Madrid, se acordó lanzar un diálogo específico consagrado al cambio climático, así como realizar una cumbre bilateral sobre esta cuestión durante el segundo semestre de 2010. La vulnerabilidad de los países del Caribe a los efectos negativos del cambio climático fue resaltada como uno de los elementos centrales que deberá marcar el futuro de las relaciones UE-CARIFORUM.

⁸ Este mecanismo financiero tienen tres objetivos estratégicos: 1) mejorar la interconectividad entre y en los países latinoamericanos, estableciendo mejores infraestructuras energéticas y de transporte; 2) incrementar la protección del medio ambiente y apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático; y 3) promover el desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible a través de la mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Para mayor información, véase la página electrónica del programa en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm

Relaciones UE-Comunidad Andina. La conclusión de las negociaciones de un Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú se anunció el 19 de mayo. Ecuador y Bolivia, también miembros de la Comunidad Andina, no suscribieron el acuerdo; pero el marco del acuerdo está planteado de forma que si en el futuro los gobiernos de estos dos países quisieran adherirse lo podrán hacer.⁹

Relaciones UE-Mercosur. El anuncio más importante de la reunión entre los representantes de la UE y los del Mercosur (Mercado Común del Sur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) fue el de reinicio de las negociaciones para lograr, en el menor tiempo posible, un Acuerdo de Asociación. Las negociaciones permanecían suspendidas desde 2004 debido a profundas diferencias sobre el ritmo y los sectores afectados por el proceso de liberalización comercial que se desprenderá del acuerdo.

Relaciones UE-México y UE Chile: La quinta cumbre bilateral entre la UE y México se celebró en Santander el 16 de mayo, y arrojó como principal resultado la adopción de un Plan Ejecutivo para dotar de contenido, y plazos concretos de actividad, a la Asociación Estratégica UE-México acordada en 2009. Asimismo, durante la reunión se acordó incluir tres nuevos diálogos bilaterales (derechos humanos, seguridad y macroeconomía) y apoyar los preparativos de la conferencia de Naciones Unidas sobre el clima que se celebrará en México a finales de 2010. Por otra parte, en el año en que se cumplieron cinco años de la entrada en vigor del acuerdo de asociación firmado entre Chile y la UE, se acordó el establecimiento de una Asociación para el Desarrollo y la Innovación, con un fuerte énfasis en el desarrollo de energías renovables.

Las no tan destacadas ausencias. En una reunión como la cumbre de Madrid, muchas veces se tiende a ver la presencia, o ausencia, de algunos líderes políticos como un reflejo del éxito, o fracaso, del evento (sobre todo cuando los ausentes son los gobernantes de los países política o económicamente relevantes). Quizás en otro momento una cumbre UE-ALyC, sin la presencia de los jefes de estado de Alemania, Reino Unido e Italia, por la parte europea, y de Venezuela, Uruguay y Nicaragua, por la parte latinoamericana, hubiera sido considerada como un rotundo fracaso. Sin embargo, este no fue el caso. La ausencia de algunos discursos poco constructivos, la imperante necesidad de acuerdos concretos, una aproximación más pragmática hacia la cumbre en ambas orillas del Atlántico, y el trabajo de negociación previo, hicieron que las ausencias no sirvieran como un termómetro del éxito de la cumbre. Afortunadamente, el éxito se pudo medir en términos del cumplimiento de objetivos concretos.

⁹ Bolivia considera que este acuerdo viola los principios de la Comunidad Andina.

Conclusiones: Retos de futuro

Sin duda, las relaciones UE-ALyC dieron pasos importantes durante la presidencia española del Consejo de la UE: resultados concretos, ampliación de la cooperación a nuevas áreas de interés común, y más iniciativas birregionales, subregionales y bilaterales. Pero aún hace falta mucho si se quieren alcanzar las aspiraciones que plantea la asociación de actores globales planteada por la Comisión Europea en septiembre de 2009¹⁰ Hay nubarrones negros en el horizonte. Baste mencionar algunos: Asia, y específicamente China, pisa fuerte en el suelo latinoamericano; la crisis económica y financiera internacional está generando un periodo de introspección en las sociedades de ambas orillas del Atlántico que puede resultar en el surgimiento de posiciones aislacionistas en algunos gobiernos; el creciente poder del crimen organizado en América Latina y el Caribe puede desestabilizar las relaciones políticas, sociales y comerciales internacionales de algunos países; no está claro que los actuales mecanismos de integración latinoamericana permitan suplir la ausencia de liderazgos políticos que impulsen la actuación internacional conjunta de la región; los intereses político-comerciales de algunos países (Francia, Polonia, Argentina, Brasil, por ejemplo) pueden volver a generar el estancamiento en algunas negociaciones; habrá un inevitable proceso de adaptación de la UE, y de sus socios internacionales, a las nuevas instituciones de representación exterior incluidas en el Tratado de Lisboa, que podría alargarse demasiado; y, finalmente, tarde o temprano Estados Unidos volverá a poner su atención en sus vecinos del sur (el tipo de relación que decida impulsar la administración Obama es todavía un misterio, pero sin duda tendrá una importante influencia en las relaciones UE-ALyC).

Ante un mundo en que se está produciendo una transición de los equilibrios políticos y económicos, la relación estratégica UE-ALyC debe servir para que ambas regiones se posicionen más firmemente a nivel internacional y ante los temas de la agenda global, y para que tengan una actuación más efectiva en el contexto multilateral. Ya es la hora de que el diálogo birregional sea mucho más que las estelas de dos barcos que se cruzan en el Atlántico; mucho más que un continuo 'nosotros' y 'ellos' que no nos llevará a ninguna parte.

¹⁰ Véase COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, Bruselas, 30 de septiembre de 2009. COM(2009) 495/3 final.

Bibliografía de referencia

- AYUSO, Anna, “Cumbre de presencias incómodas y ausencias elocuentes”, *Opinión CIDOB*, núm. 71, 2010.
- DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José Antonio, “La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, Fundación Carolina, 24 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombres-proprios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf>
- GRATIUS, Susanne, “La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE, *Working Paper/Documento de Trabajo de FRIDE*, núm. 98, 2010.
- GRATIUS, Susanne y SANAHUJA, José Antonio, “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, *Política Exterior*, vol. 24, núm. 135, 2010, pp. 122-134.
- MALAMUD, Carlos, “La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa- América Latina” *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 98/2010, 16 de junio de 2010.

La apuesta española por Cuba: entre la renuencia castrista y el escepticismo europeo

Ángel Bermúdez

Si se mide por la cantidad de titulares de prensa, la propuesta de cambio en las relaciones entre la Unión Europea y Cuba fue un asunto de primera importancia para la presidencia española del Consejo de la Unión Europea en 2010. Este protagonismo mediático sorprendió a quienes esperaban que la UE centrara sus esfuerzos en temas de mayor peso en la agenda común, como la crisis financiera internacional, el cambio climático, la cumbre con Rusia o el establecimiento del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior.

El presente capítulo examina la irrupción del tema cubano durante la presidencia Española de la UE y postula que responde a un intento, fallido aunque todavía en curso, de europeización¹ de los intereses de la política exterior de España.

Juego de prioridades

La idea de transformar las relaciones entre Cuba y la UE no fue incluida en el programa presentado por la presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Tampoco fue mencionada en los discursos de José Luis Rodríguez Zapatero ante el Pleno del Congreso de los Diputados² y ante el Parlamento Europeo³ para explicar las prioridades de su mandato semestral. A pesar de ello, estuvo sobre la mesa desde el principio, tanto que el 8 de enero de 2010 el gobernante español debió aclarar que la política de la UE hacia la isla no era una prioridad y garantizó que “el tema de Cuba no conducirá a controversia alguna” en el seno de la UE⁴.

¹ En este texto se asume la noción de “europeización”, en su dimensión de abajo – arriba (bottom-top) y se postula, siguiendo a BÖRZEL (2001), que España aplica dentro de la UE en relación con Cuba una estrategia de *Pace-setting*, que consiste en impulsar activamente la adopción de una política a nivel europeo que refleje sus preferencias internas. El objetivo de esta estrategia no se limitaría a reducir los costos de implementación de la política europea hacia la isla, sino además reforzar la posición española de cara al régimen cubano.

² “Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, y de la Presidencia española de la Unión Europea”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, núm 132, Sesión plenaria núm. 124, 16 de diciembre de 2009, p. 6.

³ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, Discurso del presidente del Gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero, en el pleno del Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la Presidencia Española de la Unión Europea”, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 20 de enero de 2010.

⁴ “Zapatero asegura que Cuba no será una prioridad durante la presidencia española de la UE”, *El País*, 8 de enero de 2010.

Paradójicamente, las expectativas habían sido creadas por el propio ministro español de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, quien en octubre de 2009, en La Habana, se comprometió con las autoridades cubanas a promover el cambio de la política europea hacia la isla durante la presidencia española⁵.

Más aún, apenas dos días después de la aclaración de Zapatero, Moratinos aseguró que el tema de Cuba estaba en la agenda de la Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe, prevista para mayo de 2010⁶. También negó que existieran discrepancias en el gobierno español sobre ese asunto y afirmó que, aunque no era “la gran prioridad” de la presidencia semestral, España trabajaría por cambiar la Posición Común de 1996, que condiciona las relaciones con la UE a los avances que efectúe la isla en materia de derechos humanos.

Moratinos y su equipo mantuvieron el impulso a esta iniciativa incluso después de la muerte, tras permanecer 85 días en huelga de hambre, del disidente opositor Orlando Zapata Tamayo, quien cumplía una condena de 36 años de cárcel por delitos políticos.

En ese contexto, las declaraciones de Zapatero marcando distancias con el tema de Cuba deben interpretarse como un intento de no comprometerse personalmente con una cuestión sobre la cual no existía un consenso europeo.

Un objetivo en el tiempo

Cuba es el único país de América Latina que no cuenta con un acuerdo con la Unión Europea. Esa ha sido una preocupación de los gobiernos españoles desde hace, al menos, 15 años. En 1995, bajo la presidencia de Felipe González, España promovió en la UE el diálogo con La Habana con miras a firmar un convenio bilateral; mientras que, en 2000, el gobierno de José María Aznar propició el ingreso de Cuba al acuerdo de Cotonú, suscrito por la UE con los países de África, Caribe y Pacífico.

Ambos acercamientos quedaron frustrados por el rechazo cubano a la condicionalidad política –en términos de exigencias sobre derechos humanos– que estos convenios comportaban. La negativa se basó en un cálculo de costos / beneficios que, en el caso del acuerdo de Cotonú, Fidel Castro habría resumido con una frase: “Demasiado fastidio para tan poca plata”⁷.

⁵ “Moratinos promete en Cuba intentar cambiar la política de la UE con la isla”, *El País*, 20 de octubre de 2009.

⁶ “Buscará España compromiso de Cuba para mejorar relación con UE”, *Notimex*, 11 de enero de 2010.

⁷ ROY, Joaquín, “The European Union and the Caribbean: The Case of Cuba”, en: R. Domínguez y J. Roy (Eds.), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Miami: Jean Monnet Chair, University of Miami, European Commission, 2005.

Zapatero ha promovido el cambio en las relaciones entre la UE y Cuba desde los inicios de su gobierno, en abril de 2004. Apenas un mes más tarde, Moratinos se entrevistó con el entonces ministro de Exteriores cubano, Felipe Pérez Roque. Luego de seis meses, España logró retomar los contactos bilaterales, que habían sido congelados por Castro desde 2003 en respuesta a las sanciones europeas acordadas tras la condena a prisión en juicios sumarísimos del grupo de 75 disidentes políticos, la mayor parte de ellos escritores y periodistas.

Entre intereses y derechos humanos

La propuesta impulsada por España durante la presidencia semestral de la UE consistía en sustituir la Posición Común, que el gobierno de la isla considera como una injerencia y de carácter discriminatorio, por un acuerdo bilateral que comprometiera jurídicamente a Cuba a respetar los derechos humanos. Recogía, así, la preocupación europea por los derechos humanos en Cuba y buscaba que la UE tuviera una mayor capacidad de interlocución y, por tanto, mayor influencia en La Habana.

Esta iniciativa perseguía, además, un objetivo menos filantrópico: la defensa de los intereses económicos de España en la isla. En cifras absolutas, Cuba fue hasta 2008 el tercer mercado de España en América Latina, sólo superado por México y Brasil. En términos per cápita, sigue siendo el primer cliente en la región con más de 40 € al año. Las empresas españolas dominan el mercado hotelero de Cuba, donde controlan más de 20 mil habitaciones, que incluyen el 90 % de las cinco estrellas y el 60% de las cuatro estrellas. En 2009, España participaba en 52 de las 218 Asociaciones Económicas Internacionales y Empresas Mixtas, así como en 7 de las 14 Producciones Cooperadas. Más del 50 % de los proyectos de inversión extranjera en la isla proceden de la UE, dentro de la cual España juega el papel de principal inversor con intereses en los sectores de tabaco, turismo, petróleo, transportes, servicios financieros, suministro de aguas y cemento, entre otros⁸.

Estos intereses económicos quedaron desprotegidos tras la congelación de las relaciones con la UE ordenada por Fidel Castro en 2003, que dejó a España sin interlocución posible pues las autoridades cubanas ni siquiera aceptaban reunirse con el embajador español. El carácter no democrático del régimen cubano incrementaba la preocupación española frente al riesgo de que los empresarios fueran víctimas de arbitrariedades.

⁸ Informe Económico y Comercial elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en La Habana, actualizado a febrero de 2010.

Moratinos ha reconocido que una de sus motivaciones principales es la defensa de los intereses de las empresas españolas en Cuba. De hecho, en 2009, logró comprometer a Raúl Castro con el desbloqueo de 300 millones de dólares pertenecientes a compañías españolas que estaban represados en bancos de Cuba⁹. Éste es uno de los argumentos que ha esgrimido ante el Congreso de los Diputados para defender su acercamiento a La Habana. El ministro ha afirmado también que España no puede quedar ausente de Cuba, con quien tiene lazos históricos, ni ahora ni de cara a posibles cambios políticos en el futuro¹⁰, e incluso ha llegado a plantear que “si por razones ideológicas (...) se mantiene la posición común, el Gobierno español seguirá trabajando a nivel bilateral con las autoridades cubanas para avanzar lo máximo posible, siempre teniendo los derechos humanos como prioritarios en su agenda”¹¹.

Cuba, el socio renuente

Lograr transformar el marco de relaciones de la UE con Cuba en el primer semestre de 2010 suponía coronar los esfuerzos realizados desde 2004. Al detentar la presidencia semestral del Consejo de la UE, España tenía mayores posibilidades de orientar la agenda exterior europea y, si las gestiones resultaban exitosas, habría ratificado el liderazgo ibérico en las relaciones eurolatinoamericanas.

Los planes de Madrid se vieron entorpecidos por el propio régimen cubano, que no demostró con gestos oportunos su voluntad de honrar el compromiso que la UE le pide en relación con el tema de los derechos humanos. La incapacidad del gobierno de Raúl Castro para impedir la muerte del disidente Orlando Zapata Tamayo dio al traste con las esperanzas de modificar la Posición Común durante la presidencia española¹², provocó una condena contundente e inequívoca por parte del Parlamento Europeo²¹³ y confirmó en sus convicciones a quienes consideran que no existe una verdadera disposición al cambio en la isla, lo que debilitó los esfuerzos de Moratinos.

⁹ “Castro promete desbloquear 300 millones de capital español”, *El País*, 21 de octubre de 2009.

¹⁰ “Buscará España compromiso de Cuba para mejorar relación con UE”, *Notimex*, 11 de enero de 2010.

¹¹ Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, IX Legislatura, 91, Comisiones Mixtas para la Unión Europea, 23 de noviembre de 2009, p. 22.

¹² “España asume que no podrá cambiar la posición común de la UE con Cuba”, *EFE*, 15 de marzo de 2010.

¹³ El Parlamento Europeo aprobó con 509 votos a favor y sólo 30 en contra una resolución propuesta por los grupos PPE, socialistas, liberales, conservadores y reformistas, verdes y Europa de la Libertad y de la Democracia, en la que se deplora “la ausencia de todo gesto significativo de las autoridades cubanas en respuesta a los llamamientos de la UE y del resto de la comunidad internacional en favor de la liberación de todos los presos políticos y del pleno respeto de las libertades y derechos fundamentales, en particular de la libertad de expresión y asociación política”. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los presos políticos y de conciencia en Cuba, de 11 de marzo de 2010.

Ciertamente, desde que España inició su acercamiento en 2004, el régimen castrista ha enviado pocas y muy contenidas señales favorables. Así, por ejemplo, en febrero de 2008, Cuba accedió a firmar tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; sin embargo, hasta la fecha no ha ratificado ninguno.

En febrero de 2009, el Gobierno de Cuba invitó al Relator Especial de la ONU sobre la Tortura, Manfred Nowak, para una misión de reconocimiento, pero casi año y medio más tarde le informó acerca de la imposibilidad de que la visita se llevara a cabo.

En cuanto a los presos políticos, los progresos logrados hasta finales de 2009 fueron insuficientes. Si bien Moratinos tenía razón al afirmar, en octubre de 2009, que “desde que desarrollamos nuestra acción de Gobierno hemos pasado de 300 prisioneros políticos a 200”¹⁴, tampoco puede obviarse que “la mayor parte de las liberaciones se produjeron por el cumplimiento de la condena”, como advirtió Cecilia Malmström, la entonces portavoz de la presidencia semestral sueca del Consejo de la UE, ante el Parlamento Europeo¹⁵.

Durante la presidencia semestral española, los gestos más favorables por parte del régimen cubano se produjeron a partir de mayo de 2010, a raíz del diálogo entablado con la Iglesia católica en la isla, que derivó inicialmente en la paralización de los actos de hostigamiento en contra de las Damas de Blanco, la liberación bajo permiso extrapenal del disidente parapléjico Ariel Seglar y el traslado de una docena de reclusos a prisiones más cercanas a sus lugares de origen.

Ante estos exiguos avances, España optó por gestionar ante el Consejo de Ministros de Exteriores de la UE una autorización informal para negociar con las autoridades cubanas durante el verano, así como la postergación hasta finales de octubre¹⁶ de la revisión anual de la Posición Común. De haberse realizado en junio, habría sido ratificada.

¹⁴ Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, IX Legislatura, 117, Pleno, 28 de octubre de 2009, p. 15.

¹⁵ MÄLSTROM, Cecilia. “Respuesta de la portavoz de la presidencia sueca, Cecilia Malmström, a una pregunta sobre la situación de los derechos humanos en Cuba formulada por el eurodiputado Bernd Posselt”, Parlamento Europeo, 21 de octubre de 2009.

¹⁶ El plazo originalmente obtenido por España era hasta septiembre de 2010. No obstante, a comienzos de ese mes la UE decidió postergar la evaluación de la Posición Común hasta la realización del Consejo de Ministros de Exteriores del 25 de octubre de ese mismo año.

Europa, el socio escéptico

La estrategia cubana de sólo hacer concesiones limitadas y de última hora ha dificultado la mediación asumida por el gobierno de Zapatero, que opera dentro de una UE más compleja que aquella en la que sus antecesores, Felipe González y José María Aznar, pudieron guiar la política europea hacia América Latina.

A España se le ha hecho más arduo arrogarse ese liderazgo en lo relacionado con Cuba desde que en 2004 ingresaron en la UE países como la República Checa, Polonia o Hungría, que por haber pertenecido a la antigua Europa comunista del Este tienen posturas firmes en contra del régimen castrista.

Ante esta situación, España ha ido por libre en su acercamiento a Cuba apostando a persuadir a sus socios europeos con resultados concretos. El ministro Moratinos ha intentado convertir las relaciones hispano-cubanas en la vanguardia de las relaciones euro-cubanas. Esta fórmula tiene la virtud adicional de garantizar la protección de los intereses españoles en la isla, con independencia de lo que ocurra en el seno del bloque comunitario.

Dentro de esta estrategia, la actuación más arriesgada fue la visita de Moratinos a la isla en abril de 2007, cuando España retomó, al margen de la UE, el diálogo bilateral de alto nivel con Cuba con la creación de un mecanismo de consulta permanente, que incluía el tema de los derechos humanos, y la reactivación de la cooperación bilateral suspendida en 2003.

Tras la jugada española, el Consejo de Ministros de Exteriores de la UE anunció en junio de 2007 la disposición europea "a reanudar un diálogo político abierto y general con las autoridades cubanas sobre todos los asuntos de interés mutuo". Un año más tarde, la UE levantó las sanciones impuestas a Cuba en 2003 y, en octubre de 2008, acordó con la isla instaurar un diálogo político amplio, puesto en marcha a mediados de 2009 y que incluye los asuntos vinculados con los derechos políticos y civiles.

Conclusiones: El legado de la presidencia española

El fruto de los esfuerzos de la presidencia española por instaurar un nuevo marco de relaciones entre la UE y Cuba aún espera ser cosechado. En julio de 2010, recién concluido el semestre español, Raúl Castro acordó con el arzobispo de La Habana, Jaime Ortega, la liberación antes de noviembre de 2010 de los 52 presos políticos, pertenecientes al grupo de los 75, que permanecían encarcelados. Las liberaciones, iniciadas días después, estuvieron reforzadas por la promesa del presidente del Parlamento cubano, Ricardo Alarcón, de dejar en libertad a todos los presos no condenados por delitos de sangre¹⁷.

¹⁷ "Moratinos: Todos los presos políticos serán liberados. ¡Es una nueva etapa!", *El País*, 21 de julio de 2010.

Gran parte del crédito por estas excarcelaciones corresponde a España, como revela la presencia de Moratinos en la reunión entre Castro y el arzobispo de La Habana. Tampoco puede obviarse que el tema cubano fue uno de los asuntos abordados en el encuentro entre Zapatero y el secretario de estado del Vaticano, cardenal Tarsicio Bertone, en mayo de 2010¹⁸.

Aunque el anuncio de las liberaciones fue recibido con beneplácito en la UE, incluso en los países más escépticos como República Checa, Suecia, Alemania y Francia, no está claro que los 27 compartan la apreciación de Moratinos de que se trata de “una nueva etapa” y de que, por tanto, debe revocarse la Posición Común. Son ilustrativas las declaraciones del embajador en Madrid de Bélgica, país que relevó a España en la presidencia semestral de la UE, quien valoró las excarcelaciones como un “paso positivo”, pero insistió en la necesidad de ver reformas “sólidas” en derechos humanos y democracia antes de abrir un nuevo ciclo en las relaciones con la isla¹⁹.

En contra de la propuesta española atenta el hecho de que a los primeros liberados del grupo de 52 se les exigía que aceptaran marcharse a España, a una especie de destierro²⁰. Tampoco ayudan el persistente acoso de los partidarios del gobierno cubano contra la madre del fallecido Orlando Zapata Tamayo²¹ ni las nuevas detenciones arbitrarias de disidentes²².

Consciente de estas dificultades, en agosto de 2010, el gobierno de Zapatero buscó el apoyo de la Alta Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, Catherine Ashton, para persuadir a los socios más renuentes sobre la conveniencia de cambiar la política hacia Cuba²³. Ashton ha coincidido con España en cuestionar la eficacia de la Posición Común²⁴ y ha celebrado las excarcelaciones iniciadas en julio de 2010, al considerarlas como un avance, pero no ha dejado claro si considera que son suficientes para aprobar el cambio de la política europea hacia la isla.

La tarea más difícil de España, sin embargo, no se encuentra en el continente europeo sino en las aguas del Caribe: convencer al gobierno cubano de que el bienestar material y la estabilidad política que se puedan derivar de una transición democrática justifican la renuncia al poder acumulado durante medio siglo de dictadura. No es fácil.

¹⁸ “España y el Vaticano, unidas por su visión común de la situación en Cuba”, *Latinoamérica Exterior*, 1 de julio de 2010.

¹⁹ “Liberación de presos es insuficiente para Bélgica”, *El País*, 8 de agosto de 2010.

²⁰ Los reclusos liberados no recibieron medidas de amnistía ni garantías de poder volver a Cuba cuando lo deseen, pues se les exige solicitar un permiso previo a las autoridades de la isla.

²¹ “Cuba: Debe terminar la campaña contra la madre de fallecido tras huelga de hambre”, *Comunicado de Amnistía Internacional*, 17 de agosto de 2010.

²² “Detienen a ocho disidentes en dos ciudades cubanas”, *El Universal*, 30 de agosto de 2010.

²³ “El Gobierno pide ayuda a Ashton para flexibilizar la política de la UE hacia la isla”, *El País*, 31 de agosto de 2010.

²⁴ “Ashton cuestiona la política de la UE con Cuba pero cree difícil cambiarla”, *El Mundo*, 12 de enero de 2010.

Bibliografía de referencia

- BARBÉ, Esther, "España, Europa y el mundo: Juego a tres niveles", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009. Disponible en: www.reei.org
- BERMÚDEZ, Ángel, "España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana", en: E. Barbé, (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografía del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, 2008.
- BÖRZEL, Tanja A., "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization", *Queen's Papers on Europeanisation*, núm. 4, 2001.
- GRATIUS, Susanne, "Cuba: un caso aparte en la política exterior de la Unión Europea" en: Roberto DOMÍNGUEZ, y Joaquín ROY (coord.), *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México: Plaza y Valdés Editores, México (D.F), 2001.
- ROY, Joaquín, "The European Union and the Caribbean: The Case of Cuba" En: Roberto DOMÍNGUEZ, y J. ROY (eds.), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Jean Monnet Chair, Miami: University of Miami, European Commission, 2005.

¿Bienvenido, Mister Obama? España y el desafío de las relaciones transatlánticas

Benjamín Kienzle

Históricamente, el vínculo transatlántico ha sido uno de los más fuertes y estables que se conoce en las relaciones internacionales. Existen numerosos valores compartidos como son el respeto de los derechos humanos o la democracia, una interdependencia económica muy profunda e instituciones comunes. No obstante, en los últimos diez años – y sobre todo a raíz de la guerra de Irak del 2003 – se ha manifestado cada vez más una crisis, si no una brecha, en estas relaciones transatlánticas tan profundas.¹

La agenda española en el contexto de la crisis transatlántica

Es en este contexto de crisis transatlántica que la presidencia española de la Unión Europea ejerció su mandato. La pregunta esencial es si esta crisis es algo pasajero –relacionado básicamente con la política unilateral de la administración de George W. Bush– o algo que afecta la propia esencia de las relaciones transatlánticas; en palabras de Thomas Risse, a las tres “I”: identidad, interdependencia e instituciones. La presidencia española apostó ciertamente por la primera opción, pero tal como veremos más adelante nos hallamos posiblemente frente a la segunda. Antes de entrar en este debate deberíamos analizar, en primer lugar, qué se propuso por parte del gobierno español para afrontar una crisis transatlántica agudizada recientemente por la crisis económica y financiera. En concreto, ¿Qué se previó en el programa de la presidencia para reforzar otra vez el enlace entre las dos orillas del Atlántico?

El punto clave fue sin lugar a duda el Diálogo Transatlántico y, en concreto, la Cumbre UE-EEUU prevista para el 24 de mayo en Madrid. Según el programa de la presidencia española, esta cumbre iba a abordar un gran número de asuntos de interés común, en particular “...la estrategia de recuperación de la crisis económica y financiera, el cambio climático, la seguridad energética, la cooperación en asuntos de justicia e interior, la política de desarrollo y otras cuestiones de política exterior común como el proceso de paz en Oriente Próximo, Irán o Afganistán-Pakistán”². Más específicamente, Diego López Garrido, el Secretario de Estado para

¹ Para este capítulo se han consultado los siguientes periódicos: *euObserver*, *European Voice*, *El País*, *Financial Times* y *New York Times*.

² GOBIERNO DE ESPAÑA, *Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE. Innovando Europa*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009. Disponible en: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF

la Unión Europea, destacó “[e]l establecimiento de una nueva agenda transatlántica que sienta las bases de una cooperación estrecha y efectiva con la nueva administración estadounidense para hacer frente, de manera conjunta, a los retos globales del s. XXI”.³ Esta nueva agenda era un elemento central de la estrategia española durante la presidencia tal como recalca el documento de López Garrido varias veces. En este sentido, la presidencia española actual quería repetir el éxito que tuvo la presidencia española de 1995, cuando se adoptó en Sevilla la Nueva Agenda Transatlántica, un documento clave que toca cuestiones de paz, nuevas amenazas y las relaciones económicas. Aparte de un amplio documento común, se previó también estrategias y declaraciones en ámbitos más concretos. Asimismo, el programa de la presidencia española abordó temas económicos aunque sin concretizaciones, lo cual no deja de sorprender teniendo en cuenta la crisis económica y financiera omnipresente. Se hizo hincapié sobre todo en el reforzamiento del Consejo Económico Transatlántico. Este consejo es una institución casi desconocida fuera de un círculo limitado de economistas especializados en las relaciones transatlánticas. Establecido en el 2007, es un órgano con miembros europeos y estadounidenses de alto nivel que se reúne un o dos veces al año para discutir temas muchas veces altamente técnicos de la armonización de las regulaciones comerciales entre la UE y los EEUU.

El papel de la presidencia española y el Tratado de Lisboa

Institucionalmente el reto principal de la implementación del programa de la presidencia española en el ámbito transatlántico fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales del 2009. Este tratado prevé un papel de representación exterior mucho más destacado de las instituciones europeas y, en particular, de Herman van Rompuy, el presidente del Consejo Europeo, y de Catherine Ashton, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Pero aparte de algunos contactos limitados, los dos mandatarios europeos no tenían un papel destacado en las relaciones transatlánticas durante la presidencia española: la Alta Representante viajó al principio de su mandato una vez a EEUU para reunirse – entre otros – con Hillary Clinton, la secretaria de Estado norteamericana. Herman van Rompuy, por su parte, se encontró brevemente con Barack Obama, el nuevo presidente estadounidense, en Washington durante la Cumbre de Seguridad Nuclear de abril. El presidente del Consejo Europeo dio también un discurso de sus reflexiones sobre respuestas transatlánticas a la inseguridad global durante una

³ LÓPEZ GARRIDO, Diego, “Retos y desafíos de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea”, en: Alicia SORROZA BLANCO (Coord.), *Presidencia española 2010: Retos en una nueva Unión Europea*, Madrid: Fundación Alternativas, 2010, p. 19.

cena organizada por el German Marshall Fund. Por un lado, este perfil bajo de Herman van Rompuy y Catherine Ashton refleja la falta de capacidades para establecer una propia agenda transatlántica y del tiempo para dedicarse debidamente a las relaciones transatlánticas. Durante la presidencia española los dos estaban más bien preocupados con el establecimiento de un rol propio dentro de la Unión Europea. Pero por otro lado, la presidencia española fue también reticente a la hora de ceder un papel más destacado a los representantes de la UE en algunos casos determinados. Tal caso fue especialmente evidente durante la Cumbre de Seguridad Nuclear mencionado anteriormente. La Cumbre –una reunión clave para Barack Obama– fue básicamente la única oportunidad durante el primer semestre del 2010 para que José Luis Rodríguez Zapatero y Herman van Rompuy se reunieran con el presidente Obama. Así que el presidente del gobierno español –y una gran parte de jefes de estado y gobierno de estados miembros de la UE– aprovecharon esta situación para la deseada reunión con el líder norteamericano tras la cancelación de la Cumbre UE-EEUU en Madrid. A consecuencia de ello Herman van Rompuy, como representante de toda la UE, pasó a un segundo plano. No sorprende, por tanto, que Barack Obama ni le concedió una reunión personal.

Aparte de estas reuniones de alto nivel, sin embargo, la ambición española en el ámbito de las relaciones entre EEUU y la UE fue más bien modesta, tal como ya hemos visto en la sección anterior. Una interpretación benigna de estos hechos destacaría el papel limitado que le otorga el Tratado de Lisboa a las presidencias rotatorias en los ámbitos de representación exterior. En otras palabras, la ambición limitada es el resultado de competencias limitadas. Además, hay que señalar que los norteamericanos tienen ciertamente una predilección para reuniones transatlánticas en otros marcos institucionales, especialmente la OTAN, donde se está discutiendo por ejemplo el nuevo Concepto Estratégico. No obstante, esta interpretación no refleja toda la realidad. La presidencia española hubiera podido preparar más la agenda transatlántica sabiendo que Herman van Rompuy y Catherine Ashton iban a estar ocupados con el establecimiento de su cargo durante la primera mitad del 2010. Por ejemplo, se hubieran podido retomar algunas de las propuestas de *think tanks* nacionales e internacionales para reactivar las relaciones transatlánticas. Ya desde el principio la administración de Barack Obama demostraba un interés especial en la cooperación práctica y muchas veces técnica entre EEUU y la UE. Así que proyectos transatlánticos concretos como el mejoramiento de la cooperación entre EEUU y FRONTEX o más cooperación en el seno de los G20 hubieran sido una buena forma para allanar a Herman van Rompuy y Catherine Ashton el camino para la profundización de la cooperación transatlántica tras la presidencia española.

Sin embargo, el actor que chocó más con sus actuaciones en las relaciones transatlánticas no fueron ni el presidente del Consejo Europeo, ni la Alta Representante, ni la presidencia española. Este rol se ganó el Parlamento Europeo, una institución infravalorada antes del Tratado de Lisboa, cuando inhibió en febrero del 2010 la

entrada en vigor de un tratado interino entre los EEUU y la UE sobre la transmisión de datos bancarios utilizando su nuevo derecho de rechazar cualquier tratado internacional de la Unión Europea. Aunque luego la presidencia española fue un intermediario clave para conseguir el consentimiento del Parlamento a un tratado reformado, no cabe la menor duda de que el Parlamento se haya convertido después del Tratado de Lisboa en un actor más respetado en Washington (véase también el capítulo de Anna Herranz en este libro).

Las relaciones transatlánticas tras la presidencia española

Dado la situación peculiar de la presidencia española en términos legales y políticos, ¿cómo implementó su programa presidencial en la práctica? En primer lugar, destaca la falta de hitos importantes en las relaciones transatlánticas. Especialmente la cancelación de la Cumbre UE-EEUU del 24 de mayo fue el punto más bajo durante la presidencia española en lo que se refiere a las relaciones transatlánticas. Aunque dicha Cumbre figuraba como el elemento clave de las relaciones transatlánticas en el programa de la presidencia, la diplomacia española no fue capaz de atraer el interés de la administración de Obama. Ya en marzo el presidente estadounidense dejó claro que no iba a asistir a la Cumbre. Dado la gran relevancia de la Cumbre para la presidencia española, esta negativa fue un gran golpe que se percibía en Europa como una afrenta o incluso un insulto por parte de la administración norteamericana.⁴ Consecuentemente se aplazó la Cumbre hasta otoño. Pero sería una inversión de la realidad culpar solo a Barack Obama y su equipo. Ciertamente los responsables norteamericanos nunca dejaron claro de todo que el presidente Obama no iba a asistir este año a una Cumbre que se había celebrado cada año desde 1991. Pero al mismo tiempo nunca se había confirmado tampoco la asistencia de Barack Obama en la Cumbre. Al contrario, siempre se había dejado bien claro que tiene poco interés en Cumbres con poca relevancia práctica para los intereses norteamericanos. Por lo tanto, fue un fallo importante de la diplomacia española no preguntar al presidente norteamericano si iba a asistir a la Cumbre antes de fijar las fechas y el programa.

Pese al fracaso de la Cumbre UE-EEUU hubo varias reuniones importantes, incluso a alto nivel, para reforzar el dialogo transatlántico tal como había previsto el programa de la presidencia. Un evento importante, sobre todo en lo que se refiere a la sustancia de los resultados, fue una reunión informal en enero entre Janet Napolitano, la Secretaria del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América, y los ministros del interior de los estados miembros de la UE. En este encuentro se adoptó la “Declaración de Toledo” en la que se aborda temas claves de

⁴ Hay que tomar en consideración también que el presidente Obama sí se reunió con jefes de estado del este de Europa en Praga en abril, pero sin ninguna representación por parte de la UE.

la cooperación transatlántica en materia de terrorismo (véase el capítulo de Diego Muro en este libro).⁵ Asimismo, Joe Biden, el vicepresidente de EEUU, viajó en mayo a Europa para hablar en el Parlamento Europeo –una señal clara de su importancia creciente después del Tratado de Lisboa– y para reunirse con los líderes españoles en Madrid. Aparte de estas reuniones, cabe destacar que el dialogo transatlántico habitual continuaba durante la presidencia española, por ejemplo en forma de la 68ª Reunión Interparlamentaria UE-EEUU en junio en Madrid o del Dialogo Transatlántico de los Consumidores. La única excepción destacable es el Consejo Económico Transatlántico, un elemento menor en el programa de la presidencia española, que todavía no se ha reunido en el 2010 debido al nombramiento tardío de la Comisión Europea que normalmente representa a la UE en este tipo de foros.

¿Qué conclusiones se pueden sacar de estos resultados del ámbito transatlántico durante la presidencia española? Primero, el cambio de liderazgo norteamericano no nos ha llevado automáticamente al mejoramiento de las relaciones transatlánticas. Incluso con Barack Obama en la Casa Blanca el camino común de EEUU y la UE es pedregoso, aunque no haya comparación con los desacuerdos del 2003. Por lo tanto, nos hallamos frente a una crisis transatlántica que va más allá de las personalidades y enfrentamientos personales. En este sentido, podemos destacar, por ejemplo, la dificultad que han tenido EEUU y la UE para alcanzar acuerdos sobre el intercambio de datos bancarios o personales de viajeros europeos a Estados Unidos para reforzar la lucha contra el terrorismo. Mientras EEUU hace hincapié en la seguridad nacional como elemento clave de su actuación, para los europeos la privacidad de datos es un derecho básico de sus ciudadanos que no se puede restringir fácilmente con argumentos de seguridad nacional. En otras palabras, existe en este caso una brecha importante de valores. Asimismo, pese a la dominante interdependencia económica entre las dos orillas del Atlántico, desacuerdos económicos han sido frecuentes, tanto antes como durante la presidencia española. Ejemplos típicos son los conflictos alrededor de las subvenciones para Airbus y Boeing, de la apertura de los mercados aeronáuticos, del establecimiento de estándares de contabilidad comunes o, más recientemente, de las ventajas y desventajas en la crisis económica actual de las políticas de austeridad, por un lado, y de los programas de estímulo económico, por otro lado. En segundo lugar, las relaciones transatlánticas se reducen en gran medida a los ámbitos habituales. De ahí que nos enfrentamos a una falta de voluntad (y capacidad) política en las dos orillas del Atlántico de actuar de forma decisiva en los ámbitos que son realmente importantes para el otro. Para la administración de Barack Obama este ámbito es claramente Afganistán, la prioridad más alta de la política exterior estadounidense en la actualidad. Para los europeos uno de los ejemplos más claros sería la lucha contra el cambio climático.

⁵ Véase PRESIDENCIA ESPAÑOLA, "Declaración conjunta UE-EEUU sobre seguridad aérea", 21 de enero de 2010. Disponible en: www.eu2010.es/es/documentosynoticias/otrasdeclarac/jaieuusa.html.

Conclusión

A modo de conclusión, la presidencia española ha demostrado que incluso con un presidente nuevo –y muy popular en Europa– la estabilidad de las relaciones transatlánticas ya no es tan evidente como en tiempos de la Guerra Fría. Pero también sería una sobre-interpretación de los acontecimientos durante la presidencia española si argumentáramos que demostraran una creciente brecha transatlántica. Lo que sí es cierto es que las relaciones transatlánticas requieren cada vez más una nueva base para la cooperación eficaz entre los EEUU y la UE. Para ello hay que reforzar la cooperación práctica y concreta al nivel medio y medio-alto en todos los ámbitos que son importantes tanto para los norteamericanos como para los europeos. Mientras tanto, las Cumbres transatlánticas regulares al nivel de jefes de estado se deberían relegar a un segundo plano. De lo contrario, nos esperaba la misma suerte que la de los habitantes de Villar del Río en una de las obras maestras del cine español, “Bienvenido, Mister Marshall”.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid: Catarata, 2005.
- ESCOLANO, Román, “Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional”, en: Alicia SORROZA BLANCO (coord.), *Presidencia española 2010: Retos en una nueva Unión Europea*, Madrid: Fundación Alternativas, 2010, pp. 75-101.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad y SORROZA BLANCO, Alicia, “La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 82/2010, 6 de mayo de 2010.
- HAMILTON, Daniel S. y BURWELL, Frances G. (autores principales), *Shoulder to shoulder: forging a strategic U.S.-EU partnership*, 2009. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/30ce96004082f3dab155bf5e01ac4adf/shoulder_to_shoulder_strategic_US_UE_partnership.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=30ce96004082f3dab155bf5e01ac4adf
- RISSE, Thomas, “The crisis of the transatlantic security community”, en: Dimitris BOURANTONIS, Kostas IFANTIS y Panayotis TSAKONAS (eds.) *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, Milton Park: Routledge, 2008, pp. 78-100.

Con el paso cambiado: la presidencia española de las relaciones sino-europeas

Roger Serra

España asumió la presidencia del Consejo de la UE en un contexto de transición institucional (implementación del Tratado de Lisboa) y de reformulación de la política exterior de la UE hacia China. Además, las relaciones de las tres potencias europeas (Alemania, Gran Bretaña y Francia) con el gigante asiático se habían deteriorado, en claro contraste con las buenas relaciones que seguía manteniendo con España. Esta falta de sintonía entre la política exterior de España y de la UE hacia China ha llevado a la presidencia a cometer errores, primero, y a mantener un casi absoluta discreción, después. Resultado de ello es que no se han conseguido cambios significativos en las relaciones de la UE con la potencia emergente.

Las relaciones sino-europeas en transición

La “luna de miel” sino-europea de principios de la década acabó en 2008. Este período se caracterizó por una política un tanto ingenua de la UE y de los Estados europeos hacia China, que ha sido definida por algunos analistas¹ como de “compromiso incondicional”: hacer concesiones económicas a China con la esperanza de conseguir progresos en derechos humanos y en nivel de compromiso internacional. Esta política ha demostrado su fracaso y, desde entonces, se ha abierto un período de transición en el que la UE y los estados miembros (no todos al mismo ritmo) buscan reformular y encontrar nuevos mecanismos de relación con el gigante asiático.

Durante estos últimos años la UE ha ido descubriendo que tiene pocos mecanismos de presión hacia China. Los escasos compromisos de seguridad de la UE y de sus miembros en Asia Oriental, la habilidad de la diplomacia china para dividir y aislar a los diferentes países europeos y la compartimentación y déficit de coherencia de la propia política exterior europea, han provocado que la UE vea con frustración cómo no consigue llevar adelante sus objetivos hacia la potencia emergente. China ha demostrado ser no sólo un gigante económico, sino también, cada vez más, un hábil gigante político en la escena internacional a diferencia de la UE, que ha visto como incluso quedaba apartada de propuestas como el G-2 (EEUU-China).

Sin embargo, podemos afirmar que el principal objetivo de la UE (compartido por todos los estados miembros) hacia China sigue siendo que ésta asuma mayores responsabilidades internacionales (comerciales, financieras, medioambientales, políti-

¹ FOX, John y GODEMENT, François, “A Power Audit of EU-China Relations”, *Policy Report del European Council on Foreign Relations*, Londres: ECFR, 2009. Disponible en: <http://ecfr.eu/>

cas y de seguridad), pero, lejos de evolucionar hacia esta dirección, existe una creciente percepción europea de que China está ganando confianza y está menos dispuesta que antes a colaborar en temas como la lucha contra el cambio climático, la revalorización del Yuan, los derechos humanos o las sanciones a Irán, Corea del Norte o Birmania, por poner algunos ejemplos.

Además, la UE no ha sabido incorporar a China en toda su dimensión global; lo que afecta a muchos ámbitos y regiones de la política exterior europea, más allá de la relación bilateral. Un buen ejemplo lo encontramos en la política europea hacia el continente africano, donde la UE se ha visto sorprendida por la llegada de un competidor como es China y donde su proyectada aproximación trilateral ha fracasado². Otra muestra de ello ha sido el fracaso de la UE en la conferencia de Copenhague sobre cambio climático en diciembre de 2009. La preparación para dicha conferencia fue objeto de enormes esfuerzos diplomáticos, siendo el tema estrella de la Cumbre UE-China en Nanjing en noviembre 2009; sin embargo, la UE no consiguió sus objetivos y quedó apartada de las negociaciones finales. Es interesante destacar cómo en este episodio diplomático (Copenhague) la UE consideró que China había conseguido su objetivo de prevenir que el acuerdo fuera vinculante, pero China, pese a sus esfuerzos de coordinación con Brasil, India y Sudáfrica, tampoco quedó satisfecha con los resultados, al tener que aceptar los mecanismos de verificación tras quedarse sola ante la presión norteamericana.

Creciente frustración de las potencias europeas con China

Las tres grandes potencias europeas (Alemania, Francia y Gran Bretaña) han liderado siempre la política comunitaria hacia el gigante asiático y, desde 2008, han visto con frustración como sus relaciones bilaterales se deterioraban y han impulsado una reformulación de las relaciones sino-europeas. La recepción del Dalai Lama, las protestas pro-tibetanas y los desaires en la ceremonia de apertura de los Juegos Olímpicos de Beijing, realizados por Alemania, Francia, Holanda o Dinamarca, crearon un fuerte resentimiento chino que culminó con la cancelación de la cumbre UE-China de 2008. Pese a que fue China quien “aplazó” unilateralmente la cumbre, Beijing consiguió que Sarkozy quedara como el responsable al ostentar la presidencia de la UE durante este período; un buen ejemplo de la política de dividir y aislar a los socios europeos que tan buenos frutos le ha dado a la potencia emergente. Además, a finales de 2009, las relaciones con Gran Bretaña sufrieron un duro golpe, tras la ejecución del británico Akmal Shaikh. Ejecución que tuvo lugar, pese a los múltiples ruegos del gobierno británico y a ser considerado un enfermo mental.

² CROSSICK, S., “EU-China-Africa Relations”, *Euroactive*, 7 de junio de 2010. Disponible en: <http://crossick.blogactiv.eu/2010/06/07/eu-china-africa-relations/>

Por todo ello, podemos decir que la política de la UE hacia China pasaba por uno de sus peores momentos a finales de 2009 y se encontraba en un proceso de transición, liderado por las tres grandes potencias, hacia un enfoque más realista y global, en el que la antigua asociación estratégica ha perdido sentido práctico y en la que se buscan nuevos mecanismos políticos y diplomáticos.

La presidencia española, en otra sintonía con China

Como ha destacado Esther Barbé³, la presidencia española de la UE en enero de 2010, no era una “ventana de oportunidad” para la diplomacia española y tampoco lo era para las relaciones sino-europeas; de hecho, estas últimas eran más bien un reto, visto el mal momento que atravesaban. Como reconocía el propio Programa Para la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea (tan sólo) “nos proponemos renovar una relación cada vez más estrecha entre la UE y Japón, y prestar especial atención a la cooperación con China, India, y ASEAN”. El gigante asiático sólo es mencionado en tres ocasiones en las cincuenta páginas del Programa, mientras que la región asiática puede considerarse la última de las prioridades, tras la relación transatlántica, América Latina, vecinos (más Rusia) y los Balcanes.

Sin embargo, si bien China no era una prioridad de la presidencia española de la UE, era un factor relevante (algunos dirán que imprescindible) para conseguir algunos de los objetivos, como: la recuperación económica, la reducción de emisiones de CO₂ y el fortalecimiento del papel de la UE como actor global. Además, la tradicional política exterior de la UE hacia China se había mostrado muy ineficaz. Dada la necesidad de implementar la nueva estructura comunitaria (que debía reforzar la coordinación exterior de la UE), la presidencia española parecía un buen momento para mejorar las debilidades propias frente a China. Como dijo Rodríguez Zapatero en su discurso frente al Parlamento Europeo: “Nuestro territorio de competencia en el mundo ya no es como país a país; nuestro territorio de competencia en el mundo es como europeos, es como Europa, porque los otros actores tienen el tamaño de China, el tamaño de la India, el tamaño de Estados Unidos y el tamaño de los países emergentes. Si no aprovechamos la sinergia que representan los quinientos millones de ciudadanos (...) seremos espectadores, no protagonistas.”⁴ Así pues, parecía que la implementación del Tratado de Lisboa era ya un reto suficiente para las relaciones sino-europeas.

³ BARBÉ, Esther, “España, Europa y el Mundo. Un juego a Tres Niveles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm.18, 2009. Disponible en: www.reei.org

⁴ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “Discurso ante el Parlamento Europeo sobre Objetivos Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea” Bruselas, 20 enero 2010.

Pero como destaca François Godement⁵, existen diferentes aproximaciones entre los europeos respecto a la política que debe seguirse en relación con China; y no todos los Estados de la UE comparten la frustración y el desencanto de Alemania, Francia y Gran Bretaña. En este sentido España, Italia o Portugal siguen instalados en la “luna de miel”, mantienen buenas relaciones con China y se sienten cómodos con la aproximación tradicional de la UE hacia el gigante asiático. Esta diferente sintonía entre España y algunos estados importantes de la UE tendrá consecuencias para la presidencia española.

Primer paso en falso

Como hemos visto, las expectativas y objetivos de la presidencia española para Asia, y concretamente hacia China, eran escasas, y desde diferentes *think tanks*⁶ se recomendaba un perfil bajo de la presidencia; pero se empezó con mal pie. El 21 de enero, el día después de que Zapatero presentase los objetivos de la presidencia española en su discurso al Parlamento Europeo, el embajador de España en Beijing, Carlos Blasco y después el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Miguel Ángel Moratinos, realizaron unas polémicas declaraciones en las que establecían que la presidencia española intentaría impulsar el debate en el seno de la UE para levantar el embargo de armas a China (desmentido posteriormente), reconocerle status de economía de mercado e incluso intentar firmar un nuevo acuerdo estratégico. Sin duda, estas declaraciones marcaban objetivos que no se encontraban anteriormente en ningún documento de la presidencia y, además, no eran compartidos por la mayoría de socios comunitarios (ni EEUU); al margen de que fueron realizadas sin tener en cuenta la nueva estructura institucional establecida por el Tratado de Lisboa, por el que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) debe ser liderada por la Alta Representante (Catherine Ashton) y comunicada por el Presidente del Consejo Europeo (Herman Von Rompuy).

Las propuestas realizadas por la diplomacia española eran una continuación de la política de “compromiso incondicional”, que se consideraba agotada por buena parte de estados de la UE, y cobró especial importancia mediática al encontrarnos en los inicios de la implementación del nuevo Tratado. Desde diferentes instancias se argumentó que la poca capacidad de presión que tiene la UE hacia China convierte las cartas del embargo y del status de economía de mercado en muy valiosas; por lo que deben ser jugadas de forma prudente (consiguiendo importantes contrapartidas en derechos humanos o en mayores compromisos internacionales) y no a la ligera ni precipitadamente.

⁵ FOX, John y GODEMENT, François, *op. cit.*

⁶ Véase al respecto: ESTEBAN, M. (Coord), *La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia española de la UE*, Memorando Opex, núm. 130, Madrid: Fundación Alternativas, 2009. Disponible en: www.asiacentral.es/docs/OPEX_memo_agenda_asia_presidencia.pdf

La propuesta de levantar el embargo no sólo sorprendió a los socios comunitarios, sino que China demostró que no le daba credibilidad cuando, una semana después, el país asiático declaraba que castigaría a aquellas empresas norteamericanas que vendieran armamento a Taiwán y el 5 de febrero Taiwán mostraba su interés en comprar cinco helicópteros a la alemana Eurocopter (EADS). Este endurecimiento de las posiciones del embargo de armas de China a Taiwán y la voluntad de la isla de involucrar más a Europa en el suministro de armamentos enterraba cualquier posibilidad de acercar posiciones a corto plazo.

Así pues, los objetivos de la diplomacia española estaban destinados al fracaso por la forma (deberían haberse coordinado con las instancias europeas y con los socios comunitarios y no actuar de forma unilateral), por el fondo (el tema no estaba maduro y España nunca ha liderado la política asiática de la UE) y por el mal contexto de las relaciones UE-China. Algunos han querido entender las declaraciones como un intento de ganar visualización en las relaciones bilaterales de España con China (así lo hizo *The Economist*⁷ en un duro editorial) pero parece más bien una falta de coordinación entre diferentes instancias de la política española, que se hubiera podido evitar de haberse coordinado mejor la política española hacia China con la presidencia española del Consejo de la UE.

Después de este incidente, que demostraba en sí mismo las dificultades de la implementación del Tratado de Lisboa, la presidencia española se sumó a la agenda prevista en las relaciones sino-europeas. Ni Ashton ni Von Rompuy hicieron declaraciones sobre el tema ni desautorizaron públicamente la iniciativa española, posiblemente por estar todavía muy reciente el funcionamiento de la nueva estructura. Como resultado de ello, la política de la UE hacia China pasó a un discreto segundo plano, dedicada a las reiteradas disputas comerciales, sobre todo cuando la atención se centraba en la gestión de la crisis de la deuda en Grecia. Además, a finales de marzo el portavoz de la embajada China en la UE, Wang Xining, declaró que para ellos la estructura post-Lisboa no era clara y que todavía estaban “en proceso de identificar las funciones reales de los nuevos cargos de la UE”, demostrando que el cambio institucional no era tan solo un reto para la UE sino también para los terceros países.

La vuelta a la discreción

La agenda institucional de la UE no daba muchas oportunidades diplomáticas a la presidencia en su política hacia China, pues no coincidían con ninguna cumbre importante y solo tenía lugar la visita de una Delegación de la UE a la Expo de Shanghai (todavía por confirmar por aquel entonces) y el incómodo Diálogo sobre Derechos Humanos China-UE (en junio). Así, más allá del primer tropiezo, cualquier avance en la relación que se pudiera conseguir sería considerado un éxito de la pró-

⁷ “EU and Arms for China”, *The Economist*, 1 de febrero de 2010,

xima presidencia belga, con la celebración de la Cumbre UE-China a principios de septiembre de 2010 y la posterior Cumbre UE-Asia. Por todo ello, la presidencia española ya no abandonó su discreción en las relaciones sino-europeas durante el resto de un mandato en el que, sin embargo, encontramos ciertos avances en las relaciones comerciales y diplomáticas.

En el ámbito comercial, la reducción del crónico déficit comercial con China debe considerarse un importante aspecto positivo no suficientemente publicitado. El impresionante incremento del 47 % en las exportaciones en el primer semestre de 2010 es una tendencia relevante en el contexto de crisis económica que vive Europa y, sin duda, puede ayudar a limar tensiones comerciales futuras en este apartado de la agenda permanente. Sin embargo, el número de conflictos comerciales y denuncias a la OMC entre la UE y China (zapatos, papel satinado, llantas de aluminio, etc) no ha hecho más que aumentar, ya que la UE sigue considerando que la moneda china (el Yuan) está devaluada pese a que se ha apreciado en más de un 10 % frente al Euro y el gigante asiático sigue siendo el origen del 64 % de los productos falsificados que entran a la UE. También debemos destacar que la Cámara de Comercio Europea en China afirmó a finales de junio que el clima empresarial para las empresas europeas había empeorado en el país asiático y la Comisaria para la Agenda Digital, Neelie Kroes, ha amenazado con llevar la censura en las comunicaciones en China a la OMC por considerarla una barrera comercial injusta. Finalmente, la crisis de Grecia y la tardanza en tomar soluciones en el marco de la UE preocuparon, entre otros, al gobierno chino que temía un contagio europeo y una crisis de sus exportaciones al que es su principal mercado: la UE⁸. Una vez resuelta la cuestión griega, Wen Jiabao llamó a Rodríguez Zapatero para darle apoyo por las medidas adoptadas en el marco de la Unión.

En el ámbito de las relaciones políticas, debemos destacar que la inauguración de la Expo de Shanghai fue muy diferente de la de los Juegos Olímpicos de Beijing, a la que destacados dirigentes europeos no asistieron. Con ello se mostró una cierta voluntad de pasar página de las antiguas tensiones provocadas por las críticas de la política china en Tíbet. En esta ocasión, la UE envió una masiva delegación de 50 representantes (29 abril-1 mayo) entre los que se incluían el Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, y la Alta Representante, Catherine Ashton, junto a cuatro comisarios más que realizaron diferentes encuentros con autoridades chinas de alto nivel. Sin embargo, pocos éxitos pueden destacarse de esta visita: preparar mejor la próxima Cumbre UE-China del otoño y un débil compromiso de China en el caso de las sanciones a Irán. Rodríguez Zapatero, por su parte, decidió esperar a realizar su visita a la Expo más adelante, y fuera del contexto de la presidencia española de la UE.

El final del mandato español estuvo marcado por el Diálogo UE-China sobre Derechos Humanos, realizado en Madrid y que, como viene siendo habitual, pasó

⁸ PETTIS, Michael, *China Falls Victim of Greek Deficit Contagion*, Carnegie Endowment for International Peace, 2010. Disponible en: <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=40836>

casi desapercibido sin constatar avances significativos. Mientras que la delegación de la UE liderada por Jorge Domecq, director general del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, puso sobre la mesa la situación en Tíbet y Xinjiang, la puesta en libertad de disidentes encarcelados y la falta de libertad de expresión; la delegación china, presidida por Chen Xu, destacó su preocupación por el odio racial instigado desde algunos partidos políticos europeos hacia minorías étnicas, la discriminación laboral que éstas siguen sufriendo en Europa, así como el uso de la tortura en la lucha contra el terrorismo. El ministro Moratinos describió el Diálogo como una plataforma para el intenso y “cándido” intercambio de puntos de vista sobre un amplio abanico de aspectos de los derechos humanos en el que la UE y China expresaron “sus diferencias”.

Tras la presidencia española, y pese a ciertos aspectos positivos, la política de la UE hacia China sigue en transición; mientras que la implementación del Tratado de Lisboa, que debería comportar una mayor coordinación europea, no parece haber tenido todavía un impacto significativo sobre las relaciones sino-europeas. Es más, parece preocupante lo que declaró Fu Ying, responsable de la política china hacia la UE: “creo que el malentendido de Europa hacia China se mantiene y que el de China hacia Europa ha crecido (...) no digo que la nueva estructura no funcione sino que todavía no ha empezado a funcionar”⁹.

Conclusiones

China no era una prioridad para la presidencia española ni para la UE; sin embargo la potencia emergente se ha convertido en un reto en diferentes frentes de la política europea y en causa de desconcierto y frustración. La presidencia española empezó con las poco afortunadas declaraciones del embajador Blasco y del ministro Moratinos, sin tener en cuenta el nuevo marco institucional ni el estado actual de las relaciones sino-europeas. Estas declaraciones, síntoma de descoordinaciones internas de la propia presidencia española, que perseguían influir en la agenda no gustaron a los socios europeos y fueron magnificadas al encontrarnos en el contexto de implementación del nuevo Tratado, pero pronto quedaron aparcadas. La presidencia aprendió de estos errores (pese a que algunos se repitieron en la política con Cuba) y pasó a asumir un papel más discreto con China, como quedó patente en la inauguración de la Expo de Shanghai. Pese a que hemos podido constatar cierta mejora en las relaciones comerciales (menor déficit) y diplomáticas (cierta normalidad) parece que la implementación del Tratado de Lisboa no ha provocado cambios relevantes y que la política de la UE hacia la potencia emergente sigue instalada en un proceso de reformulación todavía por cristalizar.

⁹ WILLIS, Andrew, “EU-Chinese ‘misunderstanding’ on the rise, senior Beijing official warns”, *EUObserver*, 7 de junio de 2010.

Bibliografía de referencia

- FOX, John y GODEMENT, François, "A Power Audit of EU-China Relations", *Policy Report del European Council on Foreign Relations*, Londres: ECFR, 2009. Disponible en: <http://ecfr.eu/>
- GODEMENT, François, "Por una Política global de la UE hacia China", *Política Exterior*, núm. 137, 2010.
- HOUSE OF LORDS, *Stars and Dragons: The EU and China*, Report of the European Union Committee, Authority of the House of Lords, vol. 1, 2010, Disponible en: www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldeucom/76/76i.pdf
- STUMBAUM, May Britt, *The European Union and China. Decision- Making in EU Foreign and Security Policy Towards the People's Republic of China*, Hamburgo: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009.
- SHAMBAUGH, David, SANDSHNEIDER, Eberhard y ZHOU, Hong (Eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, Londres: Routledge, 2007.

BIBLIOGRAFIA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

(Enero-junio 2010)

Artículos académicos sobre la presidencia española

Artículos generales

- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, GÓNZALEZ ALONSO, Luis Norberto y GUZMÁN ZAPATER, Mónica (Coord.), *La Presidencia Española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*, Colección Cuadernos de la Escuela Diplomática, núm. 38, Madrid: Marcial Pons, 2009.
- ARTEAGA, Félix y PALOMARES, Gustavo, "La UE y su acción exterior: agenda 2020-30", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 136, 2010, pp. 90-103.
- BARBÉ, Esther, "España, Europa y el mundo: Juego a tres niveles", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009. Disponible en: www.reei.org
- BECERRIL, Soledad, "España, al frente de la UE. La presidencia de la crisis", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 135, 2010, pp. 20-25.
- CIDOB y CÍRCULO DE ECONOMÍA, *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, Barcelona, 2009. Trabajo coordinado por Jordi Alberich y Jordi Vaquer i Fanés. Disponible en: www.cidob.org
- COLOMINA, Carme, DEVNIM, Deniz, MESTRES, Laia y SOLER, Eduard, "Una presidencia rotatoria menguante: el difícil papel de España", CIDOB - *Notes Internacionals*, núm. 17, julio de 2010, Disponible en: www.cidob.org
- DE CASTRO RUANO, José Luis, "Balance de la Presidencia semestral española del Consejo de la UE: transición hacia una nueva forma de presidencia comunitaria" *Unión Europea*, núm. 10, Madrid: Aranzadi, 2010.
- FERNÁNDEZ SOLÁ, Natividad y SORROZA BLANCO, Alicia, "La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la presidencia española 2010", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 82, 6 de mayo de 2010.
- FERNÁNDEZ SOLÁ, Natividad, "La presidencia de España del Consejo de la Unión Europea. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa" *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2010. Disponible en: www.reei.org
- GARCÍA SCHMIDT, Armando, "España y el final de las ilusiones europeas", *Spotlight Europe*, núm. 6, Junio de 2010. Fundación Bertelsman. Disponible en: www.bertelsmannstiftung.de

- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, "Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE" *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 30, 11 de febrero de 2010.
- GRAHAM, Avery, "The Expanding European Union: How to Evaluate the Policy? What Prospects for Spain's Presidency?" *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 27/2010, 2 de Febrero de 2010.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, "La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea de 2010: una brillante oportunidad para la acción exterior de España" *Revista española de derecho europeo*, núm. 32, 2009, pp. 417-427.
- MOLINA, Ignacio, "Innovar Europa en tiempos de tribulación", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 136, 2010, pp. 76-89.
- MUÑOZ, María Ángeles, "Presidencia europea española: primer diagnóstico", *Análisis GEE. Grupo de Estudios Estratégicos*, núm. 7660, marzo de 2010. Disponible en: www.gees.org
- OPEN EUROPE, "The EU in 2010-what to expect from the spanish EU presidency", *Open Europe*, diciembre de 2009. Disponible en: www.openeurope.org.uk
- POLÍTICA EXTERIOR, "Editorial: Acabó el semestre. España consigue un notable-sobresaliente", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 136, 2010.
- RODRÍGUEZ CÁRCAMO, Juan Manuel, "Las prioridades de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010" *Unión Europea Aranzadi*, núm. 1, 2010, pp. 31-35
- SIMON, Luis, "New Bottles for Old Wine? The Foreign Policy Priorities of the EU's Spanish Presidency", *Commentary of the Royal United Services Institute (RUSI)*, 2010. Disponible en: www.rusi.org/
- SORROZA BLANCO, Alicia (coord.), *Presidencia española 2010: Retos en una nueva Unión Europea*, Real Instituto Elcano, CEU-Instituto Universitario de Estudios Europeos, Fundación Alternativas, 2010. Disponible en: www.falternativas.org
- STREIT COUNCIL FOR UNION OF DEMOCRACIES, "Outlook for the Spanish EU presidency: Seeking to strengthen Europe and transatlantic relations", 2010. Disponible en: <http://streitcouncil.org/>
- TORREBLANCA, José Ignacio, "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, Vol. 24, núm. 133, 2010, pp. 45-60.
- VAQUER, Jordi y ALBERICH, Jordi, "Un proyecto para Europa", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 133, 2010, pp. 61-76.

Artículos sobre temas específicos

- ALDECOA, Francisco y GUINEA, Mercedes, "Nace la diplomacia común de la UE", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 136, 2010, pp. 62-75.
- BLANCO- MORALES LIMONES, Pilar, "La Presidencia española de la UE 2010: Contribuciones del Derecho Internacional Privado para el espacio de libertad, seguridad y justicia" *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009. Disponible en: www.reei.org
- CARNERO, CARLOS], "Una reforma en funcionamiento", *Fundación 1º de mayo*, núm. 16, Junio de 2010, pp. 5-9. Disponible en: www.1mayo.ccoo.es
- DUPLÀ, Tomás, "La UE y sus vecinos del Sur: agenda europea para España", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 133, 2010, pp. 103-112.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen y SORROZA BLANCO, Alicia, "¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la presidencia española de 2010" *Real Instituto Elcano*, 2009. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Informe detallado sobre el desarrollo de Presidencia del Consejo de la Unión Europea en materia PCSD*, Instituto Español de Estudios Estratégicos y Ministerio de Defensa, 2010. Disponible en: www.ieee.es
- COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑA -INTERMÓN OXFAM, ACCIÓN POR LA SALUD GLOBAL Y LAS ORGANIZACIONES QUE LIDERAN LA CAMPAÑA MUÉVETE POR LA IGUALDAD, *Valoración de la presidencia española-desarrollo*, 2010.
Disponible en: www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Valoraci%C3%B3n%20FINAL.pdf
- LIROLA DELGADO, Isabel, "Política común de inmigración y Presidencia española de la Unión Europea (2010): ¿reto y oportunidad?", en: Francisco ALDECOA LUZÁRRA, Luís Norberto GONZÁLEZ ALONSO y Mónica GUZMÁN ZAPATER (Coord.), *Novenas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid: Marcial Pons, 2009; pp. 301-312.
- MARRERRO, Immaculada (2009), "La presidencia española de la Unión Europea ante la Conferencia de examen del tratado de No proliferación de Armas nucleares de 2010" *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*, núm. 44, 2009. Disponible en: www.falternativas.org
- MARTÍN, Iván, "The priorities of Spain's EU Presidency in the Mediterranean", *Working Paper del Real Instituto Elcano*, 16 de febrero de 2010. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- MORENO IZQUIERDO, Rafael, "Prioridades en seguridad y defensa de la presidencia española (I) y (II)", *Foreign Policy*, diciembre-enero de 2009/2010.

- NIETO, Joaquín y JIMÉNEZ, Domingo, "Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono" Documento de Trabajo del *Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*, 2009. Disponible en: www.falternativas.org
- NÚÑEZ, Jesús A., "Mediterráneo: el viaje a ninguna parte de la UE", *Política Exterior*, vol. 24, núm. 136, 2010, pp. 104-115.
- RODRÍGUEZ, Juan Manuel y SORROZA BLANCO, Alicia, "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo" *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 173, 22 de diciembre de 2009.
- SIMON, Luis, "La presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares" *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 55, 23 de marzo de 2010.
- SOLER i LECHA, Eduard y VAQUER, Jordi, "The Mediterranean in the EU's Spanish Presidency: A priority in turbulent times", *Mediterranean Politics*, vol. 15, núm. 1, 2010, pp. 73-79.

Artículos publicados en prensa

- ANCA, B. "Spain's Focus for EU Presidency: Economy, Closer Ties with Latin America", *Latin American Herald Tribune*, 1 de enero de 2010.
- AIZPEOLEA, Luis, R. "Los sabios recuerdan a Zapatero que Europa debe mejorar su competitividad", *El País*, 6 de enero de 2010.
- HASSELBACH, C. "Too passive", *Deutsche World*, 30 de Junio 2010.
- COURRIER INTERNATIONAL DOSSIER, "L'UE à l'heure espagnole" *Courrier International*, 5 de enero de 2010.
- EurActiv DOSSIER, "The Spanish EU Presidency", *EurActiv*, 15 de diciembre 2009.
- GONZÁLEZ, Maria Luisa, "Spain concludes bittersweet stint in the EU Presidency", *Latin American Herald Tribune*, 30 de junio de 2010.
- LOBJOKAS, Ahto, "Spanish Presidency to take reformed EU for a test drive", *Radio free Europe, Radio Liberty*, 29 de diciembre de 2009.
- RETTMAN, Andrew "Spain ends invisible EU presidency", *Euobserver*, 30 de Junio de 2010.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis y VAN ROMPUY, Herman "A stronger Europe", *The Guardian*, 3 de enero de 2010.
- "Spanish EU presidency to set precedents", *EurActiv*, 9 de diciembre de 2010.

- "Spain's EU presidency with curtailed powers" *Wien international*, 10 de enero de 2010.
- TORREBLANCA, José Ignacio, "Guest Column: Foreign policy needs a rethink above and beyond Europe" *Financial Times*, 9 de junio de 2010.
- TORREBLANCA, J.I., "Adiós a las presidencias" *El País*, 28 de Junio de 2010.
- "¡Viva España! ¡Viva Europa!", *La Vanguardia*, 31 de diciembre de 2009.

Entradas de blogs

- AREILZA, José María, "An affair to forget" *BlogEuropa.eu*, 10 de junio de 2010. Disponible en: <http://blogeuropa.eu/>
- KERN, Soeren, "Spanish presidency of the EU: high hopes, low expectations" *Strategic insights into America. Europe and the transatlantic relationship*, 13 de febrero de 2010. Disponible en: <http://soerenkern.com/web/?p=586>
- *Presidencia en la sombra*. Ideas para el semestre español en la UE. Blog sobre la Presidencia española, impulsado por FRIDE, European Council on Foreign Relations y Foreign Policy en español. Disponible en: <http://presidenciaenlasombra.es/>

Documentos oficiales

Programa de la Presidencia

- GOBIERNO DE ESPAÑA, "Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. Innovando Europa, 1 de enero a 30 de junio de 2010", Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y cooperación, 2009. Disponible en http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Programa de 18 meses de las presidencias española, belga y húngara" Documento 16771/09, Bruselas, 27 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.eutrio.es/export/sites/trio/comun/descarga/PROGRAMA_TRxO_ES.pdf

Discursos instituciones europeas

- DURAÓ BARROSO, José Manuel, *Introductory remarks at the joint press conference with the prime minister of Spain José Luis Rodríguez Zapatero*, Madrid, 23 de febrero de 2010.
- DURAÓ BARROSO, José Manuel, *Statement of President Barroso on the achievements of the Spanish Presidency of the EU*, Bruselas, 6 de julio de 2010.

Discursos instituciones españoles

- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, *Discurso del Presidente del Gobierno en el acto de relevo en la Presidencia rotatoria de la Unión Europea*, Madrid, 8 de enero de 2010
- SECRETARÍA DEL ESTADO ESPAÑOL PARA LA UNIÓN EUROPEA, *Respuesta a la crisis económica, puesta en marcha de las nuevas instituciones y estrategia de para el crecimiento y el empleo: Balance de la Presidencia española de la UE*, Madrid, 30 de junio de 2010.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, *Discurso del Presidente del Gobierno, Don José Luis Rodríguez Zapatero, en el pleno del Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea*, Bruselas, 20 de enero de 2010.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, *Discurso del Presidente del Gobierno ante el pleno del Parlamento Europeo para hacer balance de la presidencia española de la UE*, Bruselas, 7 de julio de 2010
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, *Comparecencia del Presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso de Diputados para explicar las Conclusiones del Consejo Europeo y exponer las prioridades de la presidencia española del Consejo de la UE del primer semestre de 2010*, Madrid, 16 de diciembre de 2009.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO José Luis, *Discurso del Presidente del Gobierno en el pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre el Consejo Europeo de Bruselas y sobre el balance de la presidencia española de la Unión Europea*, Madrid, 23 de junio de 2010.

Anexo sistematizado sobre la actividad de la UE en materia exterior durante la presidencia española

A continuación se presenta una cronología que recoge las reuniones en materia de acción exterior celebradas durante la presidencia española de la UE (Enero-Junio 2010). El cuadro sistematiza el conjunto de reuniones organizándolas en función de su temática. Siguiendo este criterio se establecen tres secciones (Asuntos Generales de la Unión, Relaciones Exteriores, Política Exterior y de Seguridad Común – PESC-). A partir de este esquema, se recoge: la fecha, el tipo de reunión, los asistentes, los objetivos y finalmente, los resultados derivados de la reunión citada.

Como se verá a continuación, durante el período de la presidencia española, los temas tratados se han centrado en: la cooperación al desarrollo, la política de vecindad, la ampliación, los asuntos de defensa, la aplicación del Tratado de Lisboa y las nuevas instituciones vinculadas al mismo, el programa nuclear de Irán, el establecimiento y renovación de los acuerdos comerciales, la promoción y defensa de los derechos humanos o la lucha contra el cambio climático. A nivel geográfico se han desarrollado encuentros con la mayoría de las regiones del mundo: América Latina y Caribe, Rusia, Japón, China y África.

Del total de reuniones planificadas [52], tres han sido canceladas: la Cumbre Euro-mediterránea, la Cumbre UE-Egipto y la Cumbre UE-EUA.

El trabajo ha sido realizado por Montse Ortiz, becaria de prácticas en el Observatorio de Política Exterior Europea en el marco del Master Oficial en Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona (febrero 2010-julio 2010).

TEMÁTICA	DÍA LUGAR	REUNIÓN	ASISTENTES	OBJETIVOS	RESULTADOS
Asuntos Generales	8 de enero Bruselas	Presentación de la presidencia española	Presidentes del Consejo de la UE (José Luis Rodríguez Zapatero), del Consejo Europeo (Herman Van Rompuyl) y de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barroso).	Dar soluciones a la crisis económica, en la lucha contra el cambio climático. Hacer de la UE un actor más global.	Discusión de la nueva Estrategia 2020. Los resultados de la misma se evaluarán tras el semestre de presidencia española en la UE.
	28 de junio Madrid	Fin de la presidencia española. Transición.	Secretario de Estado para la UE, Gobierno de España (Diego López Garrido), Responsables para los asuntos de la UE de los Gobiernos de Bélgica (Olivier Chastell) y Hungría (Erikó Gyöngyi).	Informar de los progresos de la presidencia española según lo acordado por el trío de presidencias a finales de 2009 (nuevo mecanismo que introduce el Tratado de Lisboa).	
	12-14 de enero Segovia	Presentación de la presidencia española	Ministros responsables de los asuntos de la UE de los Estados Miembros, Vicepresidenta de la Comisión Europea (Margot Wallström), Director General del Consejo de la UE (Jim Cloos) y Presidente del Grupo de Reflexión (Felipe González).	Debatir sobre cómo introducir las novedades del Tratado de Lisboa: iniciativa legislativa popular (ILP), lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cláusula de solidaridad y adhesión al Convenio Europeo de Protección de los DDHH del Consejo Europeo. Discutir sobre cómo impulsar la reactivación económica mediante el crecimiento sostenible y la creación de empleo.	Se logra amplio apoyo en lo referente a: - La propuesta de puesta en marcha de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP). - Al apoyo a la adhesión por parte de la UE al Convenio Europeo de DDHH (Consejo de Europa) y al establecimiento de la cláusula de solidaridad. - A la creación del SEAE antes de abril del 2010 basándose en la representación de los 27 estados miembros y las diferentes instituciones de la UE). - Al lanzamiento, bajo dirección del Consejo Europeo, de una nueva estrategia de crecimiento llamada "Europa 2020". La primera propuesta de la cual se planteará el 3 de mayo de 2010.
Consejo Europeo	25-26 de marzo Bruselas	Asuntos generales de la UE	Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuyl) y Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barroso).	Tratar temas relativos al crecimiento y al empleo con el horizonte del Consejo Europeo de primavera. Garantizar la participación eficaz de los interlocutores sociales en la aplicación de las políticas económicas y sociales de la UE. Preparar la próxima cumbre del G-20 y evaluar los trabajos sobre el cambio climático que se han desarrollado desde la Cumbre de Copenhague.	Se alcanza acuerdo sobre: - La importancia de los acuerdos sociales para crear empleo y mantener el modelo de bienestar europeo. También se determina la orientación del modelo de desarrollo económico par a la UE ("Estrategia 2020"). - La necesidad de conseguir un acuerdo más ambicioso en el ámbito del cambio climático. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/conclues.pdf

Consejo Europeo	17 de junio Bruselas	Asuntos generales de la UE	Los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros.	Tratar temas relativos a: la Estrategia Europa 2020, Cumbre del G-20, Objetivos de desarrollo del Milenio (Odm) y el cambio climático.	Las conclusiones del Consejo recogen avances en los siguientes ámbitos: - Adopción de la estrategia "Europa 2020". - Acuerdo para plantear medidas económicas para el G-20. - Apoyo en la consecución de los Odm. - Probabilidad de superar el 20 % de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. - Aplicación del Pacto de la UE sobre inmigración. - Aceptación de la solicitud de admisión de Islandia como país candidato a la ampliación. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/data/ocs/presdata/es/oc/115349.pdf
Reunión del CAG	25 de enero Bruselas	Asuntos generales de la UE	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAG está presidido por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos).	Presentar el programa de la presidencia española.	Los resultados del mismo se evaluarán tras el semestre de presidencia española en la UE.
Reunión del CAG	22 de febrero Bruselas	Asuntos generales de la UE	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAG está presidido por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos).	Preparación de la próxima reunión del Consejo de 25 y 26 de marzo. Cambio climático.	Se alcanza acuerdo en lo referente a que: - El consejo de 25 y 26 de marzo de 2010 se centrará en la "Estrategia 2020" y en el cambio climático. - Al establecimiento de un acuerdo entre EUA-UE para el traspaso de información financiera, con el objetivo de controlar mejor la financiación terrorista. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/des/cargas/unioneeuropea/feb22cag.PDF
Reunión del CAG	22 de marzo Bruselas	Asuntos generales de la UE	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAG está presidido por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos).	Preparación del Consejo Europeo previsto para el 25-26 de marzo sobre la aplicación de políticas económicas y sociales. Elaborar un proyecto de conclusiones para el Consejo.	Se establece la orientación del modelo de desarrollo económico de la próxima década en la UE, tema previsto para el debate en el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo.

Reunión del CAG	26 de abril Bruselas	Asuntos generales de la UE	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAG está presidido por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos).	Tratar los temas abordados en el Consejo de 25-26 de marzo. Presentar una propuesta de creación del SEAE. Debatir sobre la ILP.	Se alcanzan acuerdos en los siguientes ámbitos: - Definición de la "Estrategia 2020". - Presentación de la propuesta de creación del SEAE. Se decide que un 1/3 de los diplomáticos provengan de los Estados Miembros y 2/3 del Consejo y la Comisión. - Presentación de una propuesta definitiva para lanzar a la ILP durante el Consejo Europeo previsto para que se celebrará el 14 de junio de 2010. Fuente: http://eu2010.es/export/sites//comun/descargas/Ministerios/abr26_comunicado.pdf
Reunión del CAG	10 de mayo Bruselas	Asuntos generales de la UE	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAG está presidido por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos).	Preparar el Consejo Europeo de 17 de Junio. Preparar el consejo de Asociación entre la UE-Turquía. Debatir sobre la posición común de la UE en relación al desarrollo de los Odm en la cumbre de NNUU. Preparar la Estrategia 2020. Trabajar sobre próxima reunión del G-20. Desarrollar un acuerdo sobre cambio climático.	Tras la reunión los acuerdos se centran en: - Acuerdo sobre el contenido del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 [adopción de la "Estrategia 2020". preparación de la Cumbre del G20, desarrollo de los Odm y lucha contra el cambio climático]. -Aprobación de las negociaciones relativas a los Acuerdos de Asociación con Armenia, Azerbaiján y Georgia. -Acuerdo en torno a la reducción del déficit del gobierno de Grecia. -Debate sobre la adhesión de Turquía y valoración de sus progresos. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/data/pressdata/EN/braff/114366.pdf
Reunión del CAG	14 de junio Bruselas	Asuntos generales de la UE	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAG está presidido por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos).	Preparar el Consejo Europeo del 17 de junio. Acordar un enfoque para la implementación de la ILP. Informar sobre programas de la política de cohesión celebrados en mayo.	La reunión se centra en: - Preparación del Consejo de 17 de junio de 2010 sobre la "Estrategia 2020", la Iniciativa Legislativa Popular y la creación del SEAE. -Aprobación sobre una revisión para los acuerdos ACP-UE. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/junio/asuntos_generales.pdf

Relaciones Exteriores	Ampliación	23 de febrero Bruselas	Diálogo ministerial con Montenegro	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Gobierno de España (Ángel Losada) en representación de la Alta Representante (Catherine Ashton); Ministro de Asuntos Exteriores de Montenegro (Milan Roken) y Director General de Ampliación, (Michael Leigh) en representación de la Comisión Europea.	Debatir sobre la solicitud de ingreso de Montenegro en la UE y sobre la evolución de la situación de los Balcanes Occidentales.	<p>Evolución de Montenegro en el contexto de la adhesión europea. Se concluye que Montenegro ha logrado importantes progresos en lo referente a la adopción del acervo comunitario, aunque aún debe mejorar en áreas como: la lucha contra la corrupción o la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales (libertad de prensa). Se acuerda el seguimiento de la situación para la evaluación de la candidatura de Montenegro.</p>
	Ampliación	10 de mayo Bruselas	Consejo de Asociación UE-Turquía	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), en nombre de la Alta Representante (Catherine Ashton), Comisario de Ampliación (Stefan Füle) y Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía (Ahmet Davutoglu).	Revisar los avances desde el pasado Consejo de Asociación (9 de diciembre de 2009).	<p>Tras la reunión, la UE afirma, una vez más, que la posibilidad de que Turquía sea Estado Miembro de la Unión depende de su evolución. Se destacan avances importantes en DDHH, democracia y Estado de Derecho; sin embargo, se indica que las reformas internas deben seguir en este sentido mediante reformas jurídicas. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114363.pdf</p>
	Ampliación	30 de junio Bruselas	Conferencia de ampliación con Croacia	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), Comisario de Ampliación (Stefan Füle) y Representantes del Gobierno de Croacia.	Cierre de dos capítulos (fiscalidad y mercados públicos) y apertura de tres capítulos (política de competencia, poder Judicial y derechos fundamentales) en el marco de la política de ampliación.	<p>Avance en lo referente al proceso de adhesión de Croacia, reconociendo el cierre de todos los capítulos que hasta el momento la UE había propuesto. Apertura de tres capítulos más. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/115569.pdf</p>
	Ampliación	30 de junio Bruselas	Conferencia de ampliación con Turquía	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), Comisario de Ampliación (Stefan Füle) y Ministros de Asuntos Exteriores (Ahmet Davutoglu), y Asuntos de la UE (Egemen Bagis) de Turquía.	Discutir sobre la posible adhesión de Turquía en la UE.	<p>Apertura de los capítulos referentes a seguridad alimentaria y veterinaria. El proceso con Turquía aún sigue abierto y va progresando. Se resalta que el proceso continúa abierto y en avance. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/agenda_junio30jun_turquia.pdf</p>

	Vecindad-ACP	29 de marzo al 1 de abril Tenerife	Asamblea Parlamentari a UE-ACP	400 representantes de la UE y de 78 países de África, Caribe y Pacífico. Reuniones presididas por el Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos) junto con los co-presidentes de la Asamblea (Louis Michel y Mahamat Annadiif, Representante permanente de la Unión Africana en Bruselas).	Estudiar la viabilidad de un nuevo instrumento financiero para la cooperación. Desarrollo de los primeros compromisos para revisar, por segunda vez el Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países ACP acordado el 19 de marzo de 2010, en Bruselas).	En la reunión se acuerda: - Estudiar la viabilidad de un instrumento financiero único para la cooperación, y superar las dificultades derivadas del uso de los fondos FEDER. - Revisar el modelo de desarrollo para garantizar su efectividad, sobre todo en el ámbito de la agricultura. - Crear una área de cooperación bajo el nombre de "espacio atlántico euro-africano". - Potenciar el desarrollo mediante la mejora de la eficiencia energética, la lucha contra la inmigración ilegal, la lucha contra el terrorismo, el cumplimiento de los Odm, entre otros. - Mantener el apoyo a Haití. Petición de retirarle la deuda externa.	Los resultados se evaluarán a la luz de la reunión sobre desarrollo de los Odm prevista en Nueva York en septiembre de 2010.
	Desarrollo	17-18 de febrero Segovia	Reunión informal de ministros	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Gobierno de España (Soraya Rodríguez), 8 ministros y 15 Vice-ministros y Secretarios de los Estados Miembros, Representantes de las sucesivas presidencias (Bélgica y Hungría), Comisario de Desarrollo de la UE (Andris Piebalgs), Presidenta de la Comisión de Cooperación del Parlamento Europeo (Eva Joly) y Administradora de Ayuda Humanitaria del Gobierno EEUU (Rajiv Shah).	Preparar la reunión de Nueva York, que tratará los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Odm). Establecer los criterios de eficacia referentes a la ayuda al desarrollo y en relación a la división internacional del trabajo. Determinar mecanismos innovadores de financiación en la gobernabilidad fiscal para el desarrollo. Introducir iniciativas por parte de la UE para mejorar la coordinación de la ayuda Humanitaria en Haití		

	Desarrollo	10 de mayo Bruselas	Reunión del CAE y Desarrollo	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAE está presidido por la Alta Representante (Catherine Ashton).	Analizar las operaciones EU NAVFOR. Debatir sobre el documento de la UE sobre DDHH de 2009. Tratar las relaciones bilaterales entre UE- Corea. Debatir la posición común de la UE sobre el desarrollo de los Odm en la siguiente cumbre de NNUU. Debatir sobre el SEAE.	<p>Las conclusiones pueden organizarse en dos ámbitos:</p> <p>1. En lo referente al ámbito PESG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Piratería en Somalia. Análisis de la operación UE NAVFOR Atalanta. Lanzamiento de la nueva misión EUTM para comprobar su progreso. - Acuerdo en lo referente a la no proliferación de armas nucleares. Nuevas medidas con el fin de combatir el programa nuclear de Irán y defender los DDHH. - Preparación de la Cumbre con Rusia prevista para el 31 de mayo - 1 de junio de 2010. - Aprobación del informe de la UE sobre DDHH 2009. - Adopción de la posición común UE referente a las relaciones con Corea. <p>2. En lo referente al ámbito de cooperación al desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se acuerda el compromiso de dar respaldo a la reconstrucción de Haití. - Adopción de la posición común UE referente al desarrollo de los Odm. <p>Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114366.pdf.</p>
	Desarrollo	14 de junio Luxemburgo	Reunión del CAE y Desarrollo	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAE está presidido por la Alta Representante (Catherine Ashton).	Debatir sobre: los Balcanes Occidentales, Irán, Haití, Cuba, Georgia, Sudán y la piratería de África Oriental. Abordar los Odm.	<p>Los principales resultados se centran en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Restablecer el orden en Kirguistán. - Preparar a la UE para el desarrollo de mecanismos que permitan la reconstrucción de Gaza. - Establecer una cuarta sanción para el programa nuclear de Irán. - Intensificar las acciones para consolidar la paz en los Balcanes. - Dar a Serbia el estatus de candidata a la adhesión tras dar apoyo al Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. - Ampliación de dos años del mandato de la misión ATALANTA. - Adopción de la posición común para Cuba y para la Cumbre del 22 de septiembre sobre los Odm. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencial/comun/descargas/agenda/agenda_junio/asuntos_exteriores.pdf</p>

Política Exterior y de Seguridad Común (PESG)	Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)	14 de enero Bruselas	Reunión ministerial	Ministra española de Defensa (Carme Chacón) y Alta Representante (Catherine Ashton).	<p>Presentar los objetivos de la presidencia en este ámbito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar el papel de ministros de Defensa de la UE. - Establecer la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). - Introducir un enfoque integral en lo referente a la gestión de crisis: desarrollo de capacidades civiles y militares. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descarga/PRIORIDADES_PCSD-1.pdf</p>	<p>Los resultados derivados de los objetivos establecidos quedaran plasmados en diferentes cumbres, reuniones o diálogos políticos que la UE, bajo el liderazgo de la presidencia española, irá desarrollando durante el primer semestre de 2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reunión de directores de política de defensa (14/04) - Reunión del CAE y defensa (26/04) - Reunión informal de Ministros de Defensa (24-25/02)
	Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)	24-25 de febrero Mallorca	Reunión informal de ministros	Ministros de Defensa de los Estados miembros. Incluye una sesión específica con los ministros de defensa de los Estados miembros y 5 países del Magreb (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia).	<p>Promover la cooperación con la OTAN y fomentar la participación de terceros Estados (sobre todo la de los países del Magreb).</p> <p>Dar seguimiento a las misiones, como ALTHEA (formación de las fuerzas armadas bosnias) y ATALANTA (da respuesta a la piratería en aguas del Índico). España propone a la Alta Representante de la UE, la celebración de una Conferencia Internacional sobre Somalia, bajo los auspicios de la ONU.</p>	<p>Se alcanza acuerdo en relación a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar las misiones <ul style="list-style-type: none"> - ATALANTA: incrementar las acciones que permitan neutralizar los buques en los que operan los piratas, adiestrando a las Fuerzas de Seguridad somalíes e intensificando la acción judicial. - ALTHEA: transformar el operativo en una misión militar no ejecutiva, de asesoramiento y formación de las fuerzas de seguridad bosnias. 2. Debate con los países del Magreb sobre la definición de líneas de actuación conjuntas frente a amenazas y riesgos existentes en el Mediterráneo. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descarga/s/agenda/feb24_reunionpalma.pdf</p>
	Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)	4 de marzo Bruselas	Presencia en el Parlamento Europeo	Ministra española de Defensa (Carme Chacón) comparece ante el Parlamento Europeo.	<p>Presentar los objetivos de la presidencia en este ámbito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar el papel de los ministros de Defensa. - Iniciar los debates para establecer la CEP. - Introducción de una respuesta integral a la gestión de crisis: desarrollo de capacidades civiles y militares. <p>Abordar el desarrollo de la PCSD, haciendo especial hincapié en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidades, estrategia de seguridad marítima, mecanismos de respuesta rápida ante catástrofes naturales, estructuras de cooperación e industria de defensa o cooperación civil-militar. - Relaciones UE-OTAN. 	<p>Informar al Parlamento Europeo de los objetivos de la presidencia española en materia de defensa.</p>
	Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)	14 de abril Madrid	Reunión de directores de Política de Defensa	Directores de Política de Defensa de los Estados miembros.	<p>Análisis de toda la actividad desarrollada por la presidencia en el ámbito de defensa: el SEAE, la CEP y la estrategia de seguridad en el ámbito marítimo.</p> <p>Análisis de las misiones ATALANTA, Eufor-Althea y EUTM-Somalia.</p> <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descarga</p>	

					http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/114002.pdf
Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)	26 de abril Luxemburgo	Reunión del CAE y Defensa	Ministros de Asuntos Exteriores y Ministros de Defensa de los Estados miembros. El CAE está presidido por la Alta Representante (Catherine Ashton).	Debate sobre los instrumentos PCSD: sus capacidades, la estrategia de seguridad común y los mecanismos de respuesta rápida ante catástrofes naturales. -Adoptar conclusiones sobre las relaciones con Burma/Myanmar, Kirguistán y Sudán.	Se alcanzan acuerdos en los siguientes ámbitos: - Kirguistán: conseguir más cooperación entre la UE-OSCE-NNUU con objetivo de mejorar la situación política del país, instaurar el orden público e iniciar una transición pacífica hacia la democracia. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/114002.pdf - Burma/Myanmar: mantener el apoyo a la zona (la UE es el principal donante). Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/114002.pdf - Sudán: Dar soporte y recomendaciones al gobierno basándose en el Acuerdo Global de Paz establecido en 2005. Además, se insiste en que este país cumpla con sus obligaciones frente a la Corte Penal Internacional. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/114002.pdf
Reuniones con terceros países	15 de febrero Madrid	Reunión ministerial de diálogo político: UE- Brasil	Alta Representante (Catherine Ashton) y Ministros de Asuntos Exteriores español (Miguel Angel Moratinos) y brasileño (Celso Amorim).	Establecer las prioridades de la presidencia en cuanto a: Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. Relaciones UE-América Latina. Acción conjunta para el cambio climático. Relaciones con Irán. Preparación de la cumbre del G-20. Proceso de adhesión regional de América Latina.	Los objetivos presentados deberán materializarse en la cumbre UE-América Latina, bajo el liderazgo de la presidencia española, prevista en Madrid del 16 y 19 de mayo de 2010.

	Reuniones con terceros países	23 de febrero Bruselas	Consejo de cooperación UE-Kirguistán	En lugar de la Alta Representante, lideró la reunión el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España (Ángel Torres-Quevedo). También asistió el Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Kirguistán (Kadyrbek Sarbaev)	Tratar los siguientes temas en el marco de la cooperación: - Reformas políticas. - Cooperación regional en Asia Central. - Desarrollo del estado de derecho y situación de los derechos humanos.	Se alcanzan acuerdos en lo referente a: - Reforzar las capacidades del sistema administrativo y judicial con el fin de mejorar las capacidades en este ámbito. - Reforzar la cooperación regional de Asia Central con el objetivo de prevenir conflictos y activar el desarrollo socioeconómico de la región. De la misma manera, poner solución a lo relativo a la gestión del agua y de la energía para preservar buenas relaciones entre los estados vecinos de la región, incluyendo Afganistán e Irán. En un sentido similar, aumentar la cooperación por parte de las organizaciones internacionales, sobre todo del OSCE. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencial/comun/descarga/agenda/consejokirguistxn.PDF
	Reuniones con terceros países	2-3 de marzo	Viaje de la presidencia al Cáucaso Sur.	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratón) en representación de la Alta Representante.	Viaje en representación de la UE para trabajar el diálogo político con Armenia, Georgia y Azerbaiyán.	Inclusión de Armenia, Georgia y Azerbaiyán (zonas prioritarias en la Política Europea de Vecindad) en el Partenariado Oriental. Visita a la misión de Observación de la UE en el territorio (UUMM).
	Reuniones con terceros países	7 de marzo Granada	Cumbre UE-Marruecos	Presidente del Consejo de la UE (José Luis Rodríguez Zapatero), Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barrosol), Comisario de Comercio (Karel de Gucht), Comisario de Política de Vecindad (Stefan Füle), Primer Ministro (Id. Abbas el Fassi), y Ministros de Economía y Finanzas, Exteriores, Agricultura y Pesca, Educación, Industria, Comercio y TIC'S de Marruecos.	Alcanzar acuerdos en materia económica, social (debatir sobre inmigración) y política (conflictos del Sahara Occidental, Magreb y Oriente Medio).	Compromiso de avanzar hacia una asociación privilegiada jurídica, institucional y contractual basada en: - Mejorar la apertura económica de ambas partes, intensificar las negociaciones sobre la liberalización del comercio de servicios y desarrollar redes transeuropeas. - Aumentar la cooperación entre los países de origen y destino de los flujos migratorios. - En relación a los temas políticos: No se alcanza decisión común para el Sahara Occidental. Se acuerda dar soporte a la integración regional de la zona del Magreb. Se lanza un llamamiento a ambas partes para que reanuden las negociaciones sobre Oriente Medio, subrayando la necesidad de apoyar política y económicamente a la Autoridad Palestina y proteger "la herencia común de Jerusalén". Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/113286.pdf

Reuniones con terceros países	28 de abril Tokio	Cumbre UE-Japón	<p>Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Alta Representante (Catherine Ashton), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barroso), Comisario de Comercio (Karel de Gucht) Primer Ministro de Japón (Yukio Hatoyama).</p>	<p>Discusión del futuro de las relaciones políticas y económicas. Identificar áreas de cooperación común como la seguridad, la paz, la economía o el comercio.</p>	<p>Los resultados se centran en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociación UE-Japón para reafirmar la cláusula de derechos humanos (DDHH), fortalecer la capacidad de la policía afgana y luchar contra la piratería. - Cooperación en problemas como: la preocupación de la no consolidación de los Odm; el desarrollo del programa de no proliferación de armas nucleares, sobre todo en Irán; la preocupación por las relaciones con China y Corea y; la coordinación global para la recuperación de la economía mundial. <p>Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114063.pdf</p>
Reuniones con terceros países	5 de mayo Bruselas	Cumbre UE-Canadá	<p>Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Alta Representante (Catherine Ashton), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barroso), Primer Ministro (Stephen Harper) y Ministro de Comercio Internacional (Peter Van Loan) de Canadá.</p>	<p>Reforzar las relaciones entre Canadá y la UE mediante un diálogo que aborde temas globales y conflictos regionales.</p>	<p>Se alcanza acuerdo en lo referente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar las relaciones bilaterales entre UE-Canadá (centradas en temas económicos). - Conseguir facilitar el visado de entrada en Canadá. - Alcanzar acuerdos para conseguir frenar la proliferación de armas nucleares en Irán. - Cooperar para el desarrollo de mecanismos financieros con el fin de frenar el cambio climático. - Profundizar en las misiones PCSD (incluyendo Afganistán, Kosovo y territorios palestinos). <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencial/comun/descarga/s/agenda/agenda_mayo/may05_uecanadaen.pdf</p>
Reuniones con terceros países	16 de mayo Comillas (Cantabria)	Cumbre UE-México	<p>Presidente del Consejo de la UE (José Luis Rodríguez Zapatero), Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barroso), y Presidente de México (Felipe Calderón).</p>	<p>Conseguir que la cumbre suponga una nueva oportunidad para tratar temas claves y globales en materia económica, de defensa y sobre cambio climático.</p>	<p>Las conclusiones se centran en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valorar muy positivamente el Acuerdo de Asociación entre UE-México. Se acuerda avanzar hacia un Acuerdo Estratégico. - Incluir en el acuerdo estratégico nuevos diálogos políticos sobre seguridad, DDHH y cuestiones macroeconómicas. - Realizar una segunda reunión sobre medio ambiente y cambio climático con el fin de llegar a un acuerdo común. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencial/comun/descargas/Cumbre_UFALC/comunicado_UF_Mexico_corregido_xCantabriaX.pdf</p>

	Reuniones con terceros países	17 de mayo Madrid	Cumbre UE-Chile	Presidente del Consejo de la UE (José Luis Rodríguez Zapatero), Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barrosol) y Presidente de Chile (Sebastián Piñera Echenique).	Conseguir que la cumbre suponga una nueva oportunidad para tratar temas claves y globales en materia económica, de defensa y sobre cambio climático.	Se acuerda que: -La UE y Chile lucharán contra las consecuencias de la crisis económica y financiera. En el mismo sentido, se acuerda la aplicación de las políticas macroeconómicas definidas por el G20. -Se aumentará la cooperación en situaciones de desastres naturales. Así se alcanza el compromiso común de respaldar a Haití y a Chile. -Intensificar las relaciones mutuas para reforzar el acuerdo de asociación. -Se elaborará un acuerdo conjunto sobre cambio climático. Fuente: http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114515.pdf	<p>No se alcanza ningún acuerdo final, aunque se llega a compromisos en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajar para la definición de una conclusión final para la Ronda de Desarrollo de Doha. -Intensificar el diálogo político entre las dos regiones, y comprometerse a consultarse mutuamente en los foros internacionales. -Revisar el programa de cooperación entre las dos regiones para que está sea más profunda e intensa, especialmente en el campo de la innovación y la tecnología. <p>Fuente: http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114490.pdf</p>
	Reuniones con terceros países	17 de mayo Madrid	Cumbre UE-MERCOSUR	Presidente del Consejo de la UE (José Luis Rodríguez Zapatero), Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barrosol), Presidenta "pro tempore" de MERCOSUR (Cristina Fernández de Kirchner), Presidente de Brasil (Lula da Silva), Vicepresidente de Uruguay, Ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay y Vice-ministro para América Latina y el Caribe de Venezuela.	Conseguir que la cumbre suponga una nueva oportunidad para alcanzar un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR.		<p>- Se avanza hacia el establecimiento de una nueva estrategia conjunta UE-Caribe, fortaleciendo especialmente el diálogo político de alto nivel.</p> <p>- Se intensifica la cooperación para conseguir un acuerdo común sobre cambio climático.</p> <p>- Se acuerda un mayor respaldo al gobierno de Haití.</p> <p>Fuente: http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114513.pdf</p>
	Reuniones con terceros países	17 de mayo Madrid	Cumbre UE-CARIFORUM	Presidente del Consejo de la UE (José Luis Rodríguez Zapatero), Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barrosol) y Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Foro del Caribe (CARIFORUM).	Tratar temas en materia económica y comercial.		

	Reuniones con terceros países	17 de mayo Madrid	Reunión preparatoria de ministros	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y de los países de América Latina; Alta Representante (Catherine Ashton)	Desarrollar los llamados "Documentos de Madrid" que deben servir para alcanzar un acuerdo en la cumbre UE-América Latina que se llevará a cabo los el 18 y el 19 de mayo.	Los "Documentos de Madrid" representan un acuerdo ambicioso para la relación UE-América Latina, y entre otros aspectos establece: - Principales retos de la agenda internacional: crisis financiera, cambio climático, desarrollo, comercio, migración, innovación, crimen organizado y pobreza. - Creación de Eurolat, donde se deberían tratar asuntos de interés común. - Desarrollo de una nueva línea financiera Europea específica. - Desarrollo de más acuerdos birregionales. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descarga_s/cumbre_UFALC/may18_madriddeclaracionES.pdf
	Reuniones con terceros países	18 de mayo Madrid	Cumbre UE-América Latina y Caribe	Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barrosol y Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y de los países de América Latina y el Caribe.	Discutir la aplicación de los acuerdos alcanzados en los "Documentos de Madrid", el 18 de mayo de 2010.	Se alcanzan acuerdos en lo referente a: - Coordinar posiciones en la esfera internacional para promover la paz, la seguridad, la libertad, la democracia, el Estado del Derecho y los DDHH. - Comprometerse con los objetivos y los valores de NNUU. - Aplicar las políticas macroeconómicas y financieras para hacer frente a la crisis actual. - En referencia a los OdM: conseguir que los Estados Miembros adheridos en 2004 alcancen donar un 0,56 % de la renta nacional bruta en 2010. En 2015 deberían llegar al 0,70 %. Los Estados Miembros adheridos a la UE en 2007 deben lograr el 0,33 %. - Evitar el proteccionismo comercial. - Iniciar un diálogo sobre el cambio climático. - Luchar contra todo tipo de terrorismo. - Reforzar Acuerdo Comercial con Colombia y Perú. - Comprometerse con ayudar a Haití. - Reforzar la cooperación para prevenir y gestionar los efectos de las catástrofes naturales. - Incrementar el conocimiento de las realidades de la inmigración, así como la defensa de los derechos de los afectados. - Combatir el problema mundial de las drogas. - Establecer nuevos fondos de inversión europeos. - Asegurar el buen funcionamiento de Eurolat. - Promover la innovación y la tecnología Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf

	Reuniones con terceros países	19 de mayo Madrid	Cumbre UE-Comunidad Andina	<p>Presidente del Consejo de la UE [José Luis Rodríguez Zapatero], Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), en representación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.</p> <p>Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barroso), Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Comunidad Andina.</p>	<p>Discutir la aplicación de los acuerdos alcanzados en los "Documentos de Madrid", el 18 de mayo de 2010.</p>	<p>Se alcanzan acuerdos en lo referente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La necesidad de llegar a un acuerdo común, más ambicioso, para afrontar la reunión de México sobre medio ambiente (cambio climático). - Dar mayor impulso político birregional a la lucha mundial contra las drogas. - Lanzar un Diálogo Estructurado y Comprensivo ALC-UE en materia de migraciones. Lo que significa más compromiso político en materia de movimientos de población. <p>Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114550.pdf</p>
	Reuniones con terceros países	19 de mayo Madrid	Cumbre UE-América Central	<p>Presidente del Consejo de la UE [José Luis Rodríguez Zapatero], Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), en representación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.</p> <p>Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barroso), Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Central.</p>	<p>Discutir la aplicación de los acuerdos alcanzados en los "Documentos de Madrid", el 18 de mayo de 2010.</p>	<p>Al fin de la jornada se decide:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la cooperación en ámbitos de seguridad común: delincuencia, terrorismo, tráfico de drogas o de personas. - Acordar una decisión común sobre cambio climático que vaya más allá de Copenhague. Así, para la próxima cumbre sobre cambio climático en México, la UE y América Central acuerdan trabajar para lograr unos resultados concretos y comunes. <p>Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114560.pdf</p>
	Reuniones con terceros países	24 de mayo Madrid	Cumbre UE-Estados Unidos		Reunión cancelada	

Reuniones con terceros países	26 de mayo Madrid	Reunión ministerial UE-ASEAN	Reunión presidida por Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos) y Alta Representante (Catherine Ashton). Con presencia de Representantes de rango ministerial de los Estados miembros de la UE y ASEAN.	Debatir sobre temas como: <ul style="list-style-type: none">- Crisis económica.- Cambio climático.- Desafíos relacionados con la seguridad: terrorismo, proliferación armamentística, energía, piratería, pandemias o desastres naturales, entre otros.	Se acuerda: <ul style="list-style-type: none">- Reforzar y desarrollar un plan de acción para complementar la Declaración de Nuremberg 2007-2012.- Crear un diálogo común para temas de DDHH.- Enviar una delegación a Myanmar para mejorar su situación económica e intentar desarrollar un acuerdo.- Dar apoyo al tratado de no proliferación de armas nucleares, en especial en lo referente a Irán.- Promover la cooperación para luchar contra el terrorismo.- Dar importancia al rol de Asia para la recuperación económica. Trabajar en la implementación de los acuerdos del G-20 de 2009.- Alcanzar una relación más próxima que lleve a acuerdos comunes en materia de cambio climático.- Trabajar para alcanzar a un acuerdo que posibilite un acercamiento de las posiciones entre Palestina e Israel con el fin de estabilizar la zona de Oriente Medio.- Seguir desarrollando el programa de cooperación 2007-2013. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/ASEAN/may26_cochairEN.pdf
Reuniones con terceros países	31 de mayo-1 de junio Rusia (Rostov del Don)	Cumbre UE-Rusia	El Presidente de Rusia (Dimitri Medvédev), el Ministro de Asuntos Exteriores ruso (Serguéi Lavrov), el Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), el Presidente de la Comisión (José Manuel Durao Barroso), la Alta Representante (Catherine Ashton) y el Comisario de Comercio (Karen de Gucht).	Discutir sobre los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none">- "Asociación para la modernización" (se tratará especialmente del estado de derecho y de los derechos de los ciudadanos).- Estancia y desplazamientos sin visado.- Crisis económica y financiera mundial.- Cambio climático y cuestiones energéticas.- Adhesión de Rusia a la OMC.- Seguridad euro-atlántica.- Programa nuclear iraní.- Proceso de paz de Oriente Próximo.- Georgia, Moldavia y la región Trans-Dniéster.- Situación en Afganistán y Pakistán. Reafirmar el compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales en el marco del nuevo Tratado de Lisboa.	- Se establece como prioridad el desarrollo de la "Asociación para la modernización", estableciendo que debe incorporar: el impulso en sectores claves de buenas prácticas de investigación y desarrollo, el refuerzo de las relaciones comerciales bilaterales, la mejora del transporte, la promoción del uso sostenible del carbón, así como la mejora de la eficiencia energética y la concertación de posiciones comunes en materia de cambio climático.
Reuniones con terceros países	2 de junio Sarajevo	Conferencia de Sarajevo - Reunión de alto nivel	Delegaciones de la UE, los Balcanes Occidentales, EEUU, Rusia, Turquía y diversas Organizaciones	- Poner en valor el vínculo entre las dos regiones, sobre todo a fin de asegurar la estabilidad de la zona, la cooperación regional y el desarrollo de buenas relaciones con los vecinos.	Fuentes: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/649&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en

		entre UE-Balcanes	Internacionales.		Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/declaraciones/Declaracion_Sarajevo_ENGLISH.pdf
Reuniones con terceros países	4 de junio Bruselas	Cumbre Pakistán-UE	Presidente del Consejo Europeo (Herman Van Rompuy), Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Durao Barrosol) y Primer Ministro de Pakistán (Yusuf Razá Guilani)	Reforzar las relaciones entre ambas regiones.	Mantener la cooperación en Pakistán durante 5 años mediante reuniones regulares entre la Alta Representante de la UE y el Ministro de Asuntos Exteriores de Pakistán, poniendo especial énfasis en los temas siguientes: - Comercio: conseguir más liberalización e incluir a Pakistán en el sistema de preferencias generalizadas. - Reforzar la seguridad mediante el control de las exportaciones de armas, la no-proliferación nuclear y el refuerzo del diálogo en el ámbito del desarme. - Trabajar en asegurar la seguridad y la estabilidad en Afganistán. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/declaraciones/Declaracion_Sarajevo_ENGLISH.pdf
Reuniones con terceros países	6 de junio Barcelona	Cumbre Egipto-UE		Reunión cancelada por el retraso de la cumbre Euro-mediterránea.	
Reuniones con terceros países	7 de junio Barcelona	Cumbre Euro-mediterránea		Reunión cancelada debido al estado de proceso de negociación en el conflicto de árabe-israelí (se prevé una reunión de negociación para noviembre de 2010).	
Reuniones con terceros países	14 de junio Luxemburgo	Consejo de Asociación UE-Montenegro	Secretario de Estado para la UE, Gobierno de España (Diego López Garrido), en nombre de la Alta Representante (Catherine Ashton), y Ministro de Asuntos Exteriores de Montenegro (Milan Rocić).	Desarrollar la primera reunión UE-Montenegro desde que el 1 de mayo de 2010 entrara en vigor el Consejo de Asociación y Estabilización.	Destacamos especialmente: - Mantener la estabilidad y las buenas relaciones con los estados vecinos (Balcanes Occidentales). - Reforzar el sistema jurídico. - Acordar medidas para ajustar el sistema económico a la crisis actual. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/AEE/jun14_montenegro.pdf
Reuniones con terceros países	14 de junio Luxemburgo	Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores UE-Consejo de cooperación del Golfo	Alta Representante (Catherine Ashton), Primer Ministro de Kuwait (Mohamed Sabah Al Salim Al-Sabah) y Secretario del Consejo de Cooperación de los Estados del Golfo (Abdulahman Bin Hamad).	Abordar los temas de terrorismo, cambio climático, negociaciones de paz en Oriente Medio y asuntos regionales.	Los acuerdos se concretan en: - El refuerzo de la cooperación monetaria y financiera, así como los ámbitos de comercio, energía, educación e investigación, transporte e industria. - La necesidad de poner fin a los ataques entre israelíes y palestinos, y en especial al tema de Jerusalén. - Mantener el <i>status quo</i> en Irán, Irak y Yemen. - Dar apoyo a la misión ATALANTA en Somalia. - Reforzar la seguridad nuclear.

	Reuniones con terceros países	15 de junio Luxemburgo	Consejo de Asociación UE-Argelia	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos) en nombre de la Alta Representante y Ministro de Asuntos Exteriores de Argelia (Mourad Medeti).	Reforzar y consolidar el Acuerdo de Asociación UE-Argelia.	<p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/agenda_junio/Consejo_Golfo.pdf</p> <p>Se alcanzan acuerdos en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preservar su credibilidad en el uso de la energía nuclear. - Renovar la zona euro-mediterránea. - Abordar la situación del Magreb, el Sahara Occidental y Oriente Medio. - Ampliar los acuerdos existentes en educación, cooperación científica, salud, energía y cambio climático. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/AARE/15_consejodeasociacionUEArgeliaFR.pdf</p>
	Reuniones con terceros países	15 de junio Luxemburgo	Consejo de Cooperación UE-Moldavia	Secretario de Estado para la UE, Gobierno de España (Diego López Garrido) en nombre de la Alta Representante, Comisario de Ampliación y Política de Vecindad (Stefan Füle) y Primer Ministro de Moldavia (Vlad Filat).	Reforzar las relaciones entre la UE y Moldavia con vistas a poder alcanzar un Acuerdo de Asociación.	<p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/AARE/15_ConsejodeCooperacionUEMoldaviaEN.pdf</p> <p>Se valoran positivamente la evolución de las relaciones con Moldavia, pese a que se identifica margen de mejora en lo referente al respecto de los estándares democráticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La UE invita a Moldavia a participar en futuras misiones PCSD. - Se concretan medidas para reforzar las reformas que debe hacer Moldavia con vistas a empezar las negociaciones del futuro Acuerdo de Asociaciones. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/AARE/15_ConsejodeCooperacionUEMoldaviaEN.pdf</p>
	Reuniones con terceros países	15 de junio Luxemburgo	Diálogo Político UE-ECOWAS [Comisión económica de África Occidental]	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), Ministro de Asuntos Exteriores de Nigeria (Odein Ajumogbol) y representantes de ECOWAS y la UE.	Reforzar las relaciones entre la UE y ECOWAS después de la última cumbre realizada en septiembre de 2009.	<p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/agenda_junio/UE-ecowas.pdf</p> <p>Se trabaja en los siguientes ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda de soluciones viables para los problemas regionales que afectan al continente africano. - Análisis de la implementación del plan de las fuerzas armadas para preservar la paz y la seguridad. - Apoyo a los procesos democráticos, lucha contra la corrupción, blanqueo financiero o crimen organizado. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/agenda_junio/UE-ecowas.pdf</p>
	Reuniones con terceros países	15 de junio Luxemburgo	Consejo de Asociación UE-Líbano	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos) en nombre de la Alta		

			Representante (Catherine Ashton), Ministro de Asuntos Exteriores de Líbano (Ali Shamil) y Comisario de Ampliación y Política de Vecindad (Stefan Füle).		Debatir sobre los principales retos transnacionales, así como con todo aquello que esté vinculado a las relaciones exteriores o la ampliación de la UE.	Los resultados finales son escasos. Básicamente debatieron sobre temas claves como: la actual coyuntura económica y financiera, el cambio climático, la liberalización del comercio, la seguridad, el desarrollo, las relaciones con Afganistán y Pakistán, y los DDHH. El objetivo es avanzar en la aplicación de la Declaración Conjunta.
	Reuniones con terceros países	16 de junio Luxemburgo	Reunión ministerial UE-Nueva Zelanda	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos) y Ministro de Asuntos Exteriores de Nueva Zelanda (Murray McCully) y representantes de la Comisión Europea y la Secretaría del Consejo.		Se alcanza acuerdo para facilitar los visados entre UE y Georgia, sin embargo, no habrá libre circulación de ciudadanos. Aún así, el hecho se contempla positivamente desde el prisma de una futura adhesión. Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda_junio/Georgia.pdf
	Reuniones con terceros países	17 de junio Burselas	Reunión ministerial UE-Georgia	Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), Ministro de Asuntos Exteriores de Georgia (Grigol Basadzel) y Comisaria de Asuntos Interiores (Cecilia Malmström)	Negociación para firmar un acuerdo de facilitación de visados entre la UE y Georgia.	Los objetivos presentados se concretarán en las diferentes cumbres, reuniones o diálogos políticos que la UE irá desarrollando con los diferentes países. A nivel más concreto se acuerda: - Establecimiento de las acciones en los Balcanes y la continuidad de la misión EUFOR-Althea en Bosnia. - Cooperación y futuras operaciones conjuntas en Haití. - Participación en el desarrollo de misiones que sirvan para restablecer las relaciones entre Somalia y Uganda. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/112569.pdf
	Reunión del CAE	25 de enero Bruselas	Materias PESC	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAE está presidido por la Alta Representante (Catherine Ashton).	Presentar los objetivos de la presidencia española en relación con los Balcanes Occidentales: - Adhesión de Serbia a la UE, negociación con Croacia y avance en la situación de Macedonia. - Trabajar en las perspectivas de integración de Albania y Montenegro. - Mejorar las relaciones con Kosovo y buscar la estabilidad con Bosnia Herzegovina.	Se acuerda: - Dar apoyo al gobierno de Portugal tras el accidente de Madeira. - Mantener ayuda de todo tipo al gobierno de Haití (la Alta Representante visitará en breve la zona). - Buscar soluciones para rebajar la tensión entre Líbano y Suiza, en referencia a la suspensión de visados UE en el país.
	Reunión del CAE	22 de febrero Bruselas	Materias PESC	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAE está presidido por la Alta Representante (Catherine Ashton).	Debatir sobre la situación de Haití, Irán y Ucrania. Adoptar conclusiones sobre la situación en la República de Moldavia y en Zimbabue.	

				<ul style="list-style-type: none"> - Abordar los temas de promoción de DDHH y freno al programa nuclear con Irán. - Reforzar las relaciones con el nuevo gobierno de Ucrania. - Abordar la resolución de la tensión existente Transnistria, Moldavia. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencial/comun/descargas/unioneuropaea/feb27cae.PDF</p>
Reunión del CAE	22 de marzo Bruselas	Materias PESC	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. El CAE está presidido por la Alta Representante (Catherine Ashton).	<p>Debatir sobre la situación de Haití.</p> <p>Valorar el proceso de paz en Oriente Medio, tras la visita de la Alta Representante en la zona.</p>
Reunión informal de ministros (Gymnich)	5-6 de marzo Córdoba	Materias PESC	Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y la Alta Representante (Catherine Ashton).	<p>Se concluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pedir a Irán que no interfiera en la difusión por satélite, y que dé por finalizada la censura de Internet y las restricciones en las comunicaciones móviles. - Mantener el apoyo a Haití. - Establecer los planes de acción de la UE en Afganistán. <p>Fuente: http://eu2010.es/export/sites/presidencial/comun/descargas/agenda/113532.pdf</p> <p>Los resultados se centran en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adopción de decisiones referentes al proceso de Paz en Oriente Medio imponiendo medidas positivas e incentivos para mejorar e incrementar las relaciones entre Palestina e Israel. Así como dar apoyo a la Autoridad Palestina. - Puesta en marcha de el SEAE para aumentar la capacidad de actuación de la UE en un mundo multipolar.

Fuentes primarias:

- Página oficial de la presidencia española: <http://www.eu2010.es/es/agenda>
- Página oficial del Ministerio de Defensa de España: <http://www.mde.es/>
- Página oficial del Ministerio de Justicia: <http://www.mjusticia.es>
- Página oficial del Consejo de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/>
- Página oficial de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm



IUEE
INSTITUT
UNIVERSITARI
D'ESTUDIS
EUROPEUS



Jean
Monnet
*Centre
of Excellence*



Universitat Autònoma
de Barcelona